Török Gábor

# A POLITIKAI NAPIREND

*Politika, média, közvélemény*
*és az „agenda-setting" hatás*



AKADÉMIAI KIADÓ • BUDAPEST

# 1. A POLITIKAI NAPIREND FOGALMA

## *Az ügy: konfliktus, expozíció, fontosság*

A napirendkutatás a politika témáival foglalkozik, a napirende(ke)n megjelenő ügyek jellemzőit, sorsát és hatását vizsgálja. *Jellemzőit*, hiszen arra törekszik, hogy pontos leírását adja a napirenden lévő témáknak. *Sorsát*, hiszen arra kíváncsi, hogy hol keletkeznek és hová jutnak el az egyes ügyek. És végül *hatását*, hiszen arra keresi a választ, hogy a napirenden lévő témák hogyan formálják a politika, a média és a közvélemény világát, a közöttük lévő kapcsolatok alakulását.

A kutatás alapfogalma és vizsgálati egysége az *„issue"*, amelyet magyarul *ügynek* vagy *témának* nevezhetünk. A fogalom alatt azokat a vitakérdéseket értjük, amelyek a napirendre kerülésért sajátos harcot vívnak egymással. Az egyes ügyek küzdelmének, *dinamikus kölcsönhatásának* („dynamic interplay"; Dearing–Rogers 1996, 2) az eredményeként áll össze egy adott időszak politikai napirendje.

A figyelemért folytatott verseny kapcsán kérdéses lehet, hogy beszélhetünk-e már a napirendi létezés előtt ügyről – azaz egy még nem exponált, a napirenden még meg nem jelent kérdést lehet-e egyáltalán témaként kezelni? Ha nem vált láthatóvá egy ügy, ha még nem azonosítható a napirenden, ha a politika, a média vagy a közvélemény nem vesz tudomást róla, mi alapján mondhatjuk azt, hogy mégis létezik? Ezt a problémát segít megoldani, ha nem napirendben, hanem, mint hamarosan látni fogjuk, napirendekben gondolkodunk, és az

ügyek versengését a különböző szintekre és fórumokra való bekerülés küzdelmeként érzékeljük. A napirendkutatás lényegének éppen az ügyek keletkezésének, sorsának és hatásának, a napirend egyik eleméről egy másikra való átkerülésüknek a vizsgálata nevezhető.

Mielőtt azonban a napirend egyes elemeinek ismertetésébe kezdenénk, nézzük meg, hogy milyen állandó jellemvonásaik vannak az ügyeknek. Azt állítom, hogy három attribútum bír kiemelt jelentőséggel: a *konfliktus*, az *expozíció* és a *fontosság*. A napirendi jelenlét szempontjából döntő, hogy (1) az adott ügy kapcsán mekkora ellentét tapasztalható a szereplők között, (2) a téma mekkora figyelmet kap, és (3) mennyire tekintenek rá úgy, mint fontos és releváns problémára. Az egyes napirendek belső logikája ugyan eltérő lehet, a konfliktus vagy az expozíció értelemszerűen mást és mást jelent a médiában vagy a szakpolitikai napirenden, de bármelyik fórumról is beszélünk, a vizsgálat középpontjában álló ügy tekintetében mindhárom jellemvonás egyaránt jelentőséggel bír.

A napirend kutatói számtalan definíciót használnak az „issue" fogalmának értelmezésére. A minimalista meghatározás szerint az ügyeknek egyetlen lényegi jellemzőjük van: a napirendi státusuk. Attól válik valami üggyé, hogy felkerül a napirendre, és ahogy egy szerzőpáros fogalmaz, ez lehet *„bármi, ami vita alatt áll"* (Lang–Lang 1983). A politikus bármilyen témát kiválaszthat, vagy bármilyen témával szembesülhet egy adott időszakban, azaz a politikai küzdelmek centrumába elvileg bármilyen téma bekerülhet. A napirendkutatásoknak azt érdemes vizsgálniuk, hogy miért éppen az adott ügy áll a viták középpontjában, kiknek, milyen politikai és politikán kívüli erőknek van befolyásuk arra, hogy a napirend szerkezetét alakítsák, milyen fórumokon (napirendeken) képes megjelenni az adott kérdés, és milyen hatással van a politikai versenyre.

Más kutatók ennél cizelláltabb megközelítéseket alkalmaznak, egy szerzőpáros például úgy határozza meg az ügy fogal-

mát, mint „*két vagy több csoport közötti, procedurális vagy szubsztantív témákban megragadható olyan konfliktus, amely pozíciók vagy források elosztásával áll kapcsolatban*" (Cobb–Elder 1972, 32). Bár a két ismertetett definíció kifejtettségében jelentősen különbözik, egy tekintetben mégis azonos: mindkét megközelítés az ügy lényegének tartja a vitát, a konfliktust. Mindez azt sugallja, hogy a napirenden lévő ügyek eleve magukban hordozzák az eltérő nézetek lehetőségét, az ellenérdekelt felek alternatív valóságmagyarázatait. Ezek a rivális értelmezések egyrészt a napirend sajátjai, másrészt hozzájárulnak ahhoz, hogy az adott téma komolyabb figyelmet kapjon, hosszabb életet éljen a napirenden. Könnyen belátható, hogy vita nélkül az ügyek érdektelenek és funkció nélküliek lennének – mint ahogy a politika szerves részét jelentő alternatív valóságmagyarázatok, értelmezések, célok hiánya is a politika megszűnését jelentené (Schattschneider 1960, 2).

A szakirodalom az ügyek konfliktusos jellemzőjét *kétoldalas természetnek* („two-sided nature") nevezi, arra utalva, hogy minden ügyben legalább két ellenérdekelt fél azonosítható. Az egyes témák kapcsán ennél lényegesen bonyolultabb „érdektérképek" is felrajzolhatóak lennének, különösen ha a többszereplős napirendi játszmában a pártpolitikai résztvevőkön kívüli aktorokat is figyelembe vesszük. Számunkra azonban egyelőre az a fontos, hogy átgondoljuk: léteznek-e olyan ügyek, amelyek mögött nincs konfliktus, amelyekkel kapcsolatban minden szereplő ugyanúgy gondolkodik?

A kérdés megválaszolása kapcsán az ügyek egy érdekes csoportját érdemes figyelembe vennünk: vannak olyan témák, amelyek látszólag minden szereplőt nagyon hasonló viszonyulásra késztetnek. Ha egy országot katasztrófa sújt, nemzeti büszkeség tölt el, vagy olyan téma kerül a napirendre, amelyben a lakosság elsöprő többsége azonos véleményen van, a politikai szereplők között a legritkább esetben figyelhető meg ellentét. Az alaposabb elemzés azonban még ilyen ügyekben is

képes kimutatni az érdekeltéréseket, s ezek egy idő után akár a napirenden is megjelenhetnek. A különbségek kapcsán ráadásul nemcsak a sajtóban megjelenő megszólalásokra gondolhatunk, hanem szakpolitikai alternatívákra és szimbolikus lépésekre is.

Ezen témák közös sajátja az, hogy látszólag „egyoldalúak", és az esetek többségében csak latens konfliktusokat hordoznak. A szakirodalom a közvéleményt egyesítő és ezért aszimmetrikusnak látszó konszenzuális témákat a „*valence issues*" fogalmával jelöli, megkülönböztetve a közvéleményt megosztó „*positional issues*" fogalmával leírt témacsoporttól[6] (Stokes 1963). Előbbiekben a szavazók azonosan gondolkodnak a célokról, és csak azt keresik, hogy miképpen lehetne a leggyorsabban elérni a mindenki által kívánt állapotot (jobb egészségügyi ellátás, élhetőbb környezet, kevesebb baleset stb.), míg utóbbiak esetén a választók már a célokban is megosztottak (halálbüntetés, eutanázia, privatizáció stb.). Könnyű belátnunk, hogy az egyesítő ügyek esetében az elméletileg létező érvek egyik csoportja nevezhető csak legitimnek, ez azonban nem jelenti azt, hogy a téma teljesen nélkülözné a konfliktust. Kétségtelen, hogy az ellenérdekelt szereplő nem minden esetben található meg a napirenden – azaz a konfliktus gyakran nem manifeszt. A környezetvédelem, a drogkérdés, a gyermekek elleni és a családon belüli erőszak mind olyan témák, amelyekben az ellenkezés a vállalhatatlannak, népszerűtlennek gondolt álláspont miatt legfeljebb az ügy napirendről való levételének szándékában ölthet testet. Senki sem követeli nyilvánosan a környezet jelentősebb szennyezését, a drogfogyasztás gyorsabb terjedését vagy az erőszakos magatartásminták elfogadását, viszont az ellenérdekeltség megjelenhet a téma elnyomásában, a figyelem más irányba történő elterelésében vagy akár passzív elutasításban is

[6] Más helyen szakpolitikai versus kompetencián vagy teljesítményértékelésen nyugvó ügyeknek nevezi a szakirodalom ezt a különbségtételt (Tóka 2005, 19).

(Baumgartner–Jones 1993; Nelson 1984). Arról nem is beszélve, hogy a pártok a konszenzusos ügyeket is konfliktusossá tudják tenni: ha a közvélemény nem érzékel különbséget a többség által támogatott cél elérésére javasolt alternatívák várható sikere között, akkor az egyesítő kérdés legitim módon megosztóvá válik, és a választók pártpreferenciáik vagy más megfontolások alapján válogathatnak a politikai erők megoldási ötletei között (Tóka 2005, 20). Összefoglalva tehát azt mondhatjuk, hogy a konfliktus az egyesítő témáknak is jellemzője – a különbség legfeljebb a mértékben és a megjelenés formájában ragadható meg.

A témák második alapvető jellemzője az *expozíció* („exposure"). Számos ügy létezik, amelyekben azonosíthatók az ellenérdekelt felek, a téma azonban mégsem része a napirendnek, azaz nem vált exponálttá. Látható, hogy a fogalom kapcsán részben visszatérünk a már korábban is említett problematikához: van-e élet a napirend, a napirendi megjelenés előtt? A napirendek közötti átjárásra gondolva azonban értelmet nyer az expozíció fogalma, hiszen a témák akkor kerülhetnek fel az egyes napirendekre – illetve kerülhetnek át egyikről a másikra –, ha megfelelnek az adott napirend sajátos *szelekciós elvének* (Bartels 1993). Ahhoz, hogy a reflektor rájuk irányuljon, valamilyen ok miatt vonzaniuk kell ezt a fényt. Az egyes napirendek különböző expozíciós követelményeket támasztanak (Manheim 1986), a médiában – különösen a kereskedelmi alapon működőben – az érdekes és a látványos témák könnyebben utat törnek maguknak, a politikusok a saját programjuknak, céljaiknak megfelelőbb ügyekben szívesebben szólalnak meg, míg a szakpolitikai változások esetében gyakran a „szükség" – azaz egy megoldásra váró probléma – a szelekciós elv. A napirendek közös sajátossága az, hogy rendelkeznek expozíciós szempontokkal, az egyes ügyek pedig eltérő jellemzőkkel bírnak, amelyek alapján napirendi esélyük, sorsuk prognosztizálhatóvá válik.

Az ügyek egyedi jellemzőinek vizsgálata során a napirendkutatások több hipotézist is megfogalmaztak: a nyilvánvalóbbtól a kevésbé egyértelmű megsejtésekig – majd azok igazolásáig – haladt a tudományterület. Fontos hangsúlyozni, hogy az egyes napirendek más és más szempontokat mérlegelnek, amikor az ügyek sorsáról döntenek, mégis megadhatók azok a közös jellemzők, amelyek többé-kevésbé minden egyes napirend esetében felmerülhetnek (*1. táblázat*).

*1. táblázat.* Hipotézisek a napirenden lévő témák releváns jellemzőiről

| Publikálás éve | Jellemző |
|---|---|
| 1972 | Különleges vagy mindennapi |
| 1984 | A média figyelmének időtartama |
| 1987 | Egyértelmű vagy homályos |
| 1987 | Politikai jelenlét |
| 1991 | A média figyelmének intenzitása |
| 1992 | Egyértelmű vagy nem világos (megosztott) felelősség |
| 1995 | Újdonság |
| 1996 | Kül- vagy belpolitika |
| 1997 | Negativitás |
| 2002 | Láthatóság |

*Forrás:* Walgrave et al. 2004, 10

Az expozíciót befolyásoló jellemzők sorában az első a *különlegesség:* minél extrémebb, szokatlanabb egy ügy, annál inkább számíthat a figyelemre. Egy tragédia, botrány vagy látványos esemény értelemszerűen exponáltabb hírré válhat, ezáltal magát a témát is a középpontba állítva. Ha lezuhan egy repülőgép, a légi közlekedéssel kapcsolatos teljes szakpolitikai problémacsomag egy csapásra vezető hírré válik: a közlekedési miniszter felelősségétől kezdve a légiirányítás szabályozásán át a nemzeti légitársaság privatizációjáig vagy éppen államosításáig. A napirendkutatás – mint később látni fogjuk – az ilyen figyelemfel-

keltő eseményekre alkalmazza a „*trigger event*" vagy a „*focusing event*" fogalmát (Cobb–Elder 1972; Birkland 1997).

Egy ügynek a médiában eltöltött *élethossza* („duration of media attention") szintén hatással van más napirendeken való megjelenési esélyeire. Kingdon szerint csak a hírekben eltöltött hosszabb jelenlét alkalmas arra, hogy az ügy tekintetében szakpolitikai változások kezdődhessenek (Kingdon 1984). A rövid szavatossági idővel rendelkező témák ugyan egy-két napra lázba hozhatják a médiát és a közvéleményt, de ha már azt megelőzően lekerülnek a napirendről, hogy az apparátusi munka elkezdődne, nagy valószínűséggel a téma csak az úgynevezett „*alacsony politikai napirendeken*" (lásd később) jelenik majd meg.

Fontos további szempont az *egyértelműség:* minél homályosabb, áttekinthetetlenebb egy ügy, annál kevésbé van esélye arra, hogy napirendre kerüljön (Protess–Cook et al. 1987). Nemcsak a közvéleményt riasztja el a túlságosan komplikált, szerteágazó téma, hanem olykor a hírszerkesztők, de még maguk a politikusok is jobban kedvelik a világos, átlátható témákat. Ráadásul a hétköznapi élethelyzetekhez igazodó, jobban átélhető és ezáltal könnyebben megérthető témák komolyabb hatást érhetnek el; ezért is fordul elő gyakran, hogy a milliárdos korrupciós üzleteknél sokkal veszélyesebb lehet egy politikusra nézve, ha kiderül, hogy néhány milliót zsebre tett.

A média figyelmének időtartamához hasonlóan egy téma *politikai jelenlétének* („political presence") erőssége is meghatározó lehet. Míg az előbbi esetben a média napirendjéhez igazodik a politika, ebben az esetben fordított helyzetről beszélhetünk. A média figyelmét orientálhatja a politikai napirenden való jelenlét: minél hosszabb ideje szerepel már egy ügy a politikában, annál jelentősebb hatást tud gyakorolni (Protess et al. 1987). A témák tehát nem csupán hirtelen, robbanásszerű módon juthatnak expozícióhoz, hanem kitartó, szorgalmas „ügyvitellel" is. Az a politikai erő, amely következetesen ragaszko-

dik saját témáihoz, előbb-utóbb sikert érhet el a média és a közvélemény napirendjén is.

A média figyelme változó, éppen ezért az *intenzitás* erőssége döntő lehet: minél komolyabb az érdeklődés egy adott pillanatban egy ügy iránt, annál nagyobb eséllyel fordulnak a téma felé más napirendek is. Nem csupán az expozíció hossza fontos tehát, hanem a jelenlét súlya is. Nem könnyű azonban megmondani, hogy vajon a két jellemző közül melyik fejt ki erősebb hatást: a napirenden tartósan jelen lévő, de nem vezető hír, avagy a címlapokat elfoglaló, de csak rövid szavatossággal rendelkező ügy. A helyes válasz feltehetően ebben az esetben is az „attól függ". Meghatározó lehet, hogy kikre gyakorolt hatásról beszélünk: a közvéleményt bizonyára jobban megmozgatja a címlapos hír, míg a szakpolitikusok inkább a tartósan jelen lévő problémákra fogékonyabbak stb.

Ha egy téma frissnek, újnak számít, az *újdonság* jellege segítheti az expozíció elérésében (Trumbo 1995). A közvélemény egy idő után gyakran ráun a régóta napirenden lévő témákra, és sokkal fogékonyabb a még nem tárgyalt ügyekre. Attól tartok azonban, hogy törvényszerűséget ebben az esetben sem írhatunk le: bizonyos esetekben az „ismerősség" segít, máskor pedig a „frissesség".

Érdekes különbségek adódhatnak az ügyek *szakpolitikai* jellegéből is: egy kutatás szerint a külpolitikai témák napirendi hatása jelentősebb, mint a belpolitikai jellegű ügyeké (Bartels 1996). A szakirodalmat figyelve azonban nagyon hamar ellenpéldákra is bukkanhatunk, illetve itt is fel kell tennünk a kötelező kérdést: pontosan kire, kikre gyakorolt hatásról beszélünk. A politikai elit, a média és a közvélemény eltérő módon reagál az egyes szakpolitikákra, ráadásul ezeken a napirendeken belül az egyes politikai pártok, szakpolitikai közösségek, újságírói hálózatok vagy állampolgári csoportok kapcsán is eltérő szelekciós szempontok merülhetnek fel.

Egy komoly visszhangot kiváltó vizsgálat azt találta, hogy a

*negatív* hírek, megoldatlan problémák komolyabb befolyással bírnak (Baumgartner et al. 1997), és ugyanezt erősítette meg kizárólag a gazdasági jellegű ügyek vizsgálata alapján egy brit kutatás is (Soroka 2004). Nem kétséges, hogy a média az esetek elsöprő többségében jobban kedveli a bonyodalmakat, botrányokat és gondokat, és kevésbé fogékony a „jó hírekre". Ugyanezt azonban mindig, mindenhol működőnek nem lehet állítani sem a politikai elitről, sem a közvélemény egészéről. Gondoljuk csak meg: egy pozitív kormányzati cselekvés, amely az emberek többségének mindennapjait érinti, feltehetően könnyebben lesz témája a vasárnapi ebédeknek, mint a politikusok korrupciós ügyei. Szabályszerűségről azonban itt sem beszélhetünk, egyszerűen csak a részletek fontosságára, az egyedi esetek vizsgálatának értelmére hívom fel ismét a figyelmet.

Az utolsó jellemző, amelyet a szakirodalomban megtalálható sok „döntő" szempont közül kiemelek, az *átláthatóság* („visibility"). Bizonyítást nyert például, hogy a politikai szereplők számára nem átlátható ügyek kevésbé képesek hatást gyakorolni (Soroka 2002), több kutatás pedig, a személyes tapasztalatok fontosságát hangsúlyozva, az *áthatóság* („obtrusiveness") fogalmát használva fogalmazott meg hasonló feltételezéseket (Zucker 1978).

Mindezekről és további kutatási eredményekről a *3. fejezetben* részletesen beszámolok majd, most térjünk vissza a politikai napirenden lévő témák általános jellemzőihez. Az expozíció fogalmával szoros összefüggésben tárgyalható a harmadik alapvonás, az ügyek kiemelkedésére, kiugró jellegére, súlyára utaló kifejezés, a *fontosság* („salience"). A fontosságra irányuló kutatások arra törekednek, hogy bemutassák és elemezzék: egy adott időszakban mekkora egy adott ügy jelentősége (állapot), illetve hogyan és miért változik a státusa a napirende(ke)n (folyamat). E jellemző esetében is érdemes leszögeznünk, hogy az egyes napirendi szegmensek esetében eltérő lehet a relevancia alapja. Mint a vizsgálatokat bemutató fejezetben látni fogjuk,

empirikus kutatások igazolják, hogy a témák fontosságát nem adja meg automatikusan az egyébként is nehezen operacionalizálható „valódi" fontosságuk. Egy adott ügy fontossága különböző, meglehetősen bonyolult módon azonosítható elemek függvénye, amelyekre természetesen hatással van az, hogy a téma „amúgy" mennyire fontos, ez azonban nem minden esetben döntő jelentőségű. A napiredre kerülést kétségtelenül nagyban megkönnyíti, ha a téma valóban releváns, érdemes azonban már most leszögezni, hogy a napirendi és a valódi fontosság között nincs minden esetben egyenes arányosság.

A fontosság kapcsán elérkeztünk az *ingerküszöb* („threshold") fogalmához. Itt arról a határértékről van szó, amelyet egy témának át kell lépnie ahhoz, hogy láthatóvá, a napirend részévé váljon. Ez az a mérték, amely felett egy ügy esélyt kap arra, hogy hatást gyakoroljon, hogy működésbe léphessen az „agenda-setting" mechanizmus a politika, a média és a közvélemény viszonyrendszerében. Ingerküszöbök a rendszer számos pontján, a három napirendi elem egyéb kapcsolódási pontjai között és az egyes elemeken belül is meghatározhatók. Az ingerküszöb tekintetében lehetetlen egyetlen, mechanikus módszert megadni, hiszen az egyes napirendek, a média, a szakpolitika, a pártpolitika vagy a közvélemény egésze számára – éppen az eltérő szelekciós szempontok miatt – nem létezhet egyetlen azonos határérték. Véleményem szerint az ingerküszöb fogalmának amúgy is sokkal inkább szemléletbeli, mint módszertani szerepe van. Természetesen fontos, hogy megpróbáljunk helyes, működőképes küszöböket találni, a legfontosabb azonban az, hogy ne feledkezzünk el a témák hierarchiájáról és eltérő hatáserejéről. Tudnunk kell, hogy a média napirendjén egy címlapos hír „fontosabb", mint a mínuszos hír, hogy a pártpolitikai napirenden egy elnöki megszólalás „relevánsabb", mint a képviselői felszólalás, hogy a szakpolitikai napirenden az alkotmánymódosítás „jelentősebb", mint egy mi-

niszteri rendelet. A fontosság és az ingerküszöb fogalma az egyes témák napirendi priorizációjára figyelmeztet.

Összefoglalva tehát azt mondhatjuk, hogy a napirendi kutatások elemzési egysége az a *gyakran nyilvános politikai konfliktusokban megjelenő, a napirende(ke)n exponált és valamilyen szempont alapján fontosnak, relevánsnak tartott politikai vitatéma, amely eséllyel pályázhat arra, hogy a média, a közvélemény és a politika figyelmét elnyerje, és/vagy a szakpolitikai döntéshozatalban megjelenjen.*[7] Természetesen azon ügyek vizsgálata is tanulságos lehet, amelyekre sem a konfliktus, sem az expozíció, sem az ingerküszöbök átlépése nem jellemző: ezek ismerete – indirekt módon – segíthet annak megértésében, miért lesz valamiből ügy, míg más témák miért nem kerülnek soha a politika, a média vagy a közvélemény látókörébe.

## *A politikai napirend elemei*

A politikai témák, ügyek által alkotott *politikai napirend* („political agenda") fogalma minden közösségben értelmezhető. A napirend ugyanúgy egyedi jellemzője egy adott politikai rendszernek, mint az intézményi elrendezés vagy a politikai közösség tagjainak politikai kultúrája.

A fogalmat az egyes szerzők eltérő módon értelmezik. A különbségek mögött rivális elméleti orientációkat találhatunk, a szakirodalom ugyanis nem egységes abban a tekintetben, hogy mely napirendi komponenseket sorol a fogalom alá. A napirendkutatások egyik klasszikusa, John W. Kingdon számára a fogalom a szakpolitikai napirenddel volt azonos, így nem cso-

[7] A napirend különböző elemeinek vizsgálatakor az ügyek meghatározása más módon is történhet: a média, a szakpolitika vagy a közvélemény napirendjén lévő témák definíciója eltér az itt bemutatott, az „általános" politikai napirendre vonatkozó meghatározástól.

da, hogy a napirend definícióját azoknak a témáknak vagy problémáknak a listájaként adta meg, amelyekre a kormányzati hivatalok és a velük közeli kapcsolatban állók komoly figyelmet fordítanak egy adott időszakban (Kingdon 1984, 3). Kingdon megfogalmazása más munkák – és jelen írás – értelmezése alapján csak a napirend egy szeletére igaz. Mások a média, a közvélemény vagy a pártpolitika napirendjét tartották meghatározónak, és ennek megfelelően határozták meg a napirend fogalmát.

Újabb definíció alkotása helyett inkább azt érdemes megvizsgálni, hogy melyek azok az elemek, amelyek minden napirendre jellemzők. Magam két ilyen komponenst tartok fontosnak: a *katalógust* és a *priorizációt*. A politikai napirend az ügyek[8] katalógusát és prioritáslistáját jelenti: a legfontosabb vitakérdések listája, sajátos fontossági sorrendje, hierarchiája adja meg a napirend lényegét. A módszertani alfejezet részletesen bemutatja majd, hogy ez az egyszerűnek tűnő meghatározás mennyi problémát vet fel: hol találhatók ezek a témák, hogyan állapíthatjuk meg, hogy melyek azok az ügyek, amelyeknek esélyük van eljutni a közvéleményhez vagy bekerülni a politikai döntéshozatal körébe, esetleg a média napirendjére.

A napirend azonban, mint erre már többször utaltam, nem egységes, egyetlen szempont, szelekciós mechanizmus alapján megragadható, megérthető jelenség. A következőkben amellett érvelek, hogy érdemes a politikai napirenden belül „alnapirendeket" elkülöníteni, amelyek önálló logikával bírnak, és sajátos ingerküszöböket alkalmaznak. A napirendek közötti, úgynevezett „agenda-setting" hatás vizsgálatának csak abban az esetben van értelme, ha elfogadjuk a politikán belüli, egy-

[8] Érdemes felhívni arra a figyelmet, hogy egyes szerzők a napirenden belül elkülönítik a rövid távú tematikát, a hosszabb időszakot meghatározó diskurzust és a jövőképeket is magában foglaló narratívákat, víziókat (Ágh 2002).

mással kölcsönhatásban lévő napirendek létezését, mint kiinduló kutatási hipotézist.

A napirendek elkülönítésekor a szakirodalmat is megosztó kérdés az, hogy vajon hol húzzuk meg a politika határát. Ez a kérdés egy politikatudományi munka számára obligát jellegű, de a más tudományterületek felől érkezők is gyakran tesznek kísérletet a megválaszolására. Tovább pontosítva a problémát, a kérdés így hangozhat: vajon a média és a közvélemény része-e a politikának, avagy ezek csupán „külső elemek", amelyekre hat a politika, és amelyek hatással vannak a politikára. Ha csupán a szűk értelemben vett politikai intézményeket és szereplőket (kormány, parlament, politikai pártok) tekintjük a politika részének, akkor azt állíthatjuk, hogy a politikai napirend mellett más, a politikán kívüli napirendek is léteznek. Amenynyiben azonban tágabban húzzuk meg a politika határát, s a médiát és a közvéleményt is a politika sáncain belülre helyezzük, abban az esetben az összes napirendi elemet a politikai napirend részének tekintjük.

A kérdés munkánk szempontjából technikainak tűnik – a politikatudomány számára azonban ennél lényegesen jelentősebb. A napirend kutatójának azt kell eldöntenie, hogy a „nagy egésznek" adja-e a politikai napirend elnevezést, avagy azt csak a klasszikus politikai arénák (kormány, parlament, pártok) megjelölésére használja. Ezzel szemben a politikatudománynak azt kell mérlegelnie, hogy vajon nem lenne érdemes – ahogy ezt már számos vizsgálat teszi – kibővíteni a vizsgálati kört, és például a médiát is a politikai intézményekhez hasonló módszerekkel vizsgálni, még akkor is, ha nem a politikai hatalmi struktúra része (lásd később).

Magam ebben a munkában a „politikai napirend" fogalmát használom mindhárom napirendi elem közös elnevezésére, azaz mindazokat a témákat a politikai napirend részének tartom, amelyek valamelyik – tágan értelmezett – politikai intézmény, a hírmédia vagy a választópolgárok napirendjén megje-

lennek. Mindez nem jelenti azt, hogy ne lennék tisztában a klasszikus politikatudományi intézmények, a „lágy struktúrák" és a médiarendszer közötti különbségekkel. Miután azonban a célom az, hogy egy általános napirendi logikát keressek és mutassak be, továbbá, hogy kölcsönhatásában vizsgáljam az egyes napirendeket, a politikai napirend fogalmát szélesen értelmezem. Függetlenül a határmegvonás problematikájától meggyőződésem, hogy a politikatudomány akkor jár el helyesen, ha nem hagyja figyelmen kívül (1) azokat a hatásokat, amelyek e két terület irányából érik a politikai intézményeket és szereplőket, illetve (2) a politikai szereplőknek azt a törekvését, hogy hatással legyenek erre a két területre.

A politikai napirendről beszélve a továbbiakban három elem együttműködését, kapcsolódását feltételezem:

1. A *média napirendje* („media agenda"), amely azt mutatja meg, hogy az írott és elektronikus sajtó milyen hírszelekciós mechanizmusokat működtet, mit tart fontos témának egy adott időszakban, azaz milyen kérdésekről, problémákról, eseményekről számol be, hogyan közvetíti, szelektálja és konstruálja a politikai valóságot. Értelemszerűen a média napirendjén belül is újabb alnapirendek azonosíthatók: beszélhetünk az írott és elektronikus sajtó napirendjéről, megkülönböztethetjük a napi- és hetilapok, a rádió- és televíziós csatornák napirendjét, vizsgálhatjuk az új hírműfajokat, az internet szerepét (Althaus–Tewksbury 2002), végső soron pedig egyes orgánumok vagy műsorok napirendjét is külön elemezhetjük. A kutatások nem egyértelműek abban a tekintetben, hogy melyik műfaj képes a legnagyobb hatás kiváltására: a vizsgálatok többsége szerint a televíziók gyorsabb, ám mérsékeltebb hatást érnek el (Walgrave et al. 2004), míg mások a mechanizmus kapcsán a részletek erejét emelik ki. A McCombs és kutatótársai által végzett első klasszikus munkákban évről évre (értsd: választásról választásra) változott a fontosság: 1968-ban a New York

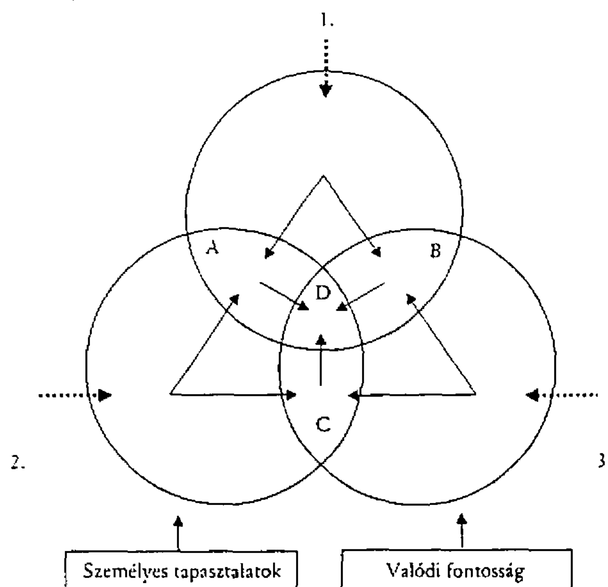
Times, 1972-ben a vizsgált helyi napilap, 1976-ban és 1980-ban pedig az országos televízió volt a legnagyobb hatással a közvélemény percepciójára (McCombs 2004, 48–51). Az egyes napirendek közötti eltérések érdekes következtetések levonására adhatnak alkalmat, de egy adott orgánum napirendi változásának bemutatása is haszonnal járhat. A kutatások egy része valamilyen „általános" média napirend bemutatására törekszik, akár országos, akár helyi szinten. Mindez akkor lehet különösen fontos, ha nem egyes hírfogyasztói csoportokat kutatunk, hanem a politikára és a közvéleményre gyakorolt vagy onnan érkező, generális hatásokat keressük. Az ilyen vizsgálatok középpontjában elsősorban nem az egyes orgánumok eltérő hírszelekciós eljárásai állnak, hanem a „hatásos", azaz feltehetően más napirendekre is eséllyel eljutó vitatémák. Miután a napirendi kérdések között az egyik legnagyobb vitát a média szerepe váltja ki, az intézmény politikai jelentőségéről részletesen a következő fejezetben lesz majd szó.

2. A klasszikus *politikai napirend,* amely a politikai szereplők, döntően a kormány politikaformáló szándékát tükrözi. Talán a legkevésbé kidolgozott területe a szakirodalomnak e napirendi szegmens pontos meghatározása (Walgrave et al. 2004, 12). Beszélhetünk *pártok* („party agenda"), a *kormány* („government agenda"), a *parlament* napirendjéről („legislative/parliament agenda") vagy, kizárólag a döntésekre koncentrálva, *szakpolitikai* („policy agenda") napirendről. Az elkülönítés lényege egyrészt az eltérő aréna, másrészt a napirenden megjelenő aktor személye. Míg a pártpolitikai napirenden minden pártpolitikailag értelmezhető szereplő törekvése megtalálható, a szakpolitikai napirend csak a szakpolitikai változásokat is eredményező – értelemszerűen fő szabályként a kormánytól induló – lépéseket tartja számon. E napirendek alapos szétválasztása mellett is szólnak megfontolandó érvek. Egyes szerzők úgy gondolják, hogy a pártpolitikai napirend minden esetben megelőzi a szakpolitikait: a pártok kezdeményezései vagy a média,

vagy a szakpolitikai napirendre kerülnek (Norris et al. 1999). Ez a hatásmechanizmus azonban nem minden esetben fedi a valóságot: példák bizonyítják, hogy a szakpolitikai napirendről is indulhatnak önálló kezdeményezések (Kingdon 1984). Más kutatók (Cobb et al. 1976; Protess–Cook et al. 1987; Baumgartner et al. 1997; Soroka 2002) a politikai napirenden belül a *szimbolikus* és az *intézményi* elemeket különítik el: előbbi alatt értve a politika deliberatív, a nyilvánosság számára született elemeit (nyilatkozatok, sajtótájékoztatók, közlemények), míg utóbbiak közé sorolják a döntéseket és a szakpolitikai kezdeményezéseket, változásokat. A leginvenciózusabb megközelítés – egyben azt állítván, hogy egységes politikai napirend nem létezik – a média hatásának függvényében *gyors* (parlament, kormány stb.) és *lassú* nyomvonalú (pártprogramok, költségvetés stb.) napirendeket különít el a politikai napirenden belül (Walgrave et al. 2004). A következőkben a szimbolikus-intézményi napirend egyes elemeit – nem megfeledkezve a belső differenciálásról – együtt kezelem.

3. A *közvélemény vagy közéleti napirend* („public agenda"), amely az emberek gondolkodásában, emlékezetében nyomot hagyó politikai ügyekről tudósít. Ez a napirend egy adott időszakban az ügyeknek a közvélemény által kijelölt hierarchiáját, fontossági sorrendjét mutatja. Mindazok a szempontok, amelyek az egyes témákat jellemzik (konfliktus, expozíció, fontosság) e napirend kapcsán is megjelennek. Természetesen a közvélemény napirendje sem oszthatatlan entitás: a napirenden belül kisebb csoportok földrajzi, szociodemográfiai vagy más szempontok alapján kiválaszthatók és vizsgálhatók, de akár egyetlen ember politikaészlelése is a kutatás tárgya lehet, ahogy ezt a módszertani alfejezetben látni is fogjuk. A gyakorlat eltérő, a kutatások egy része a „nemzeti napirendet" vizsgálja, mások eltérő mintavételi eljárással csoportok és egyének napirendjére fókuszálnak.

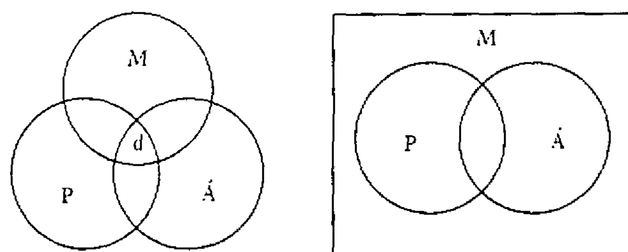
*1. ábra.* A napirend elemei




A három napirend viszonyát állandó és dinamikus kölcsönhatás jellemzi. A szerzők többsége általában egymástól elkülönülő elemekként ábrázolja az egyes napirendeket, magam azonban – a *3. fejezetben* bemutatott koncepcióktól eltérve – kapcsolatukat ***három egymásba érő halmazzal*** szemléltetem, valamint jelzem azt a ***két kiemelkedő jelentőségű külső elemet***, amelyek mindhárom halmazra hatást gyakorolhatnak *(1. ábra)*. A több munkában szereplő, a média szelekciós szempontjait és az események látványosságának mértékét leíró elemeket azért nem emelem ki külön, mert azok megítélésem szerint kizárólag az első halmazba való belépéskor számítanak, s hozzájuk hasonló, az egyes halmazokra jellemző „bekerülési szempontokat" máshol is találhatunk (az ábrában a szaggatott vonalakkal jelzett nyilaknál jelennek meg ezek).

Az itt bemutatott koncepció komoly hasonlóságot mutat a politikai kommunikáció „nyilvánosságdialógus" felfogásával, viszont ellentétes a „mediatikus" modelljével (*2. ábra*). Előbbiben a politikai rendszer, a média rendszere és az állampolgárok alkotják az egyes halmazokat, és a közös metszet jelenti a mediatizált politikai kommunikáció terét. Ebben a modellben a politikai kommunikáció a három komponens (politikai nyilvánosság, mediatizált nyilvánosság és civil társadalom) közötti diszkurzív interakciókban válik értelmezhetővé. Ezzel szemben a másik modellben a média rendszere – mint a nyilvánosság porondja – átfogja a politikai rendszert és az állampolgárokat, azt állítván ezzel, hogy a politikai intézmények és szereplők, valamint a közvélemény nem rendelkezik autonómiával a médiarendszerrel szemben, azaz a szereplők által alkotott nyilvános tér egyenlő a mediális térrel (Mazzoleni 2002, 20–23). A *2. fejezetben* amellett érvelek majd, hogy a média e felfogása a politika természetének félreértésén alapul. Az az állítás, mely szerint a média a politika és az állampolgárok közötti kapcsola-

*2. ábra.* A politikai kommunikáció két modellje: „nyilvánosságdialógus" (balra) és „mediatikus" (jobbra) modell




M: A média rendszere
P: Politikai rendszer
Á: Állampolgárok
D: Mediatizált politikai kommunikáció

*Forrás:* Mazzolini 2002, 21, 23

tok teljességét uralná, vagy legalább orientálná, véleményem szerint nem állja meg a helyét. Ha elfogadnánk a „mediatikus" modell előfeltevéseit, azt is állítanánk, hogy a politika, mint önálló társadalmi cselekvés, nem létezik. A politika valóban több esetben alkalmazkodik a média logikájához, számos politikai tevékenység azonban független a média rendszerétől – de nem független a nyilvánosság más tereitől. Helyesnek tartom tehát, hogy napirendek kapcsán a média fontosságának, jelentőségének növekedéséről beszélünk, a politikának teljesen alárendelt politikai kommunikáció koncepcióját azonban túlzásnak, félreértésnek gondolom.

A három halmaz mellé, mint már említettem, feltétlenül érdemes odaképzelni a napirendeket meghatározó külső elemeket is. Az *1. ábrán* az általam legfontosabbnak tartott két komponenst, a személyes tapasztalatokat és a valódi fontosságot tüntettem fel, de ezen túlmenően természetesen még egyéb elemek (nemzetközi környezet, előzmények-örökség stb.) is számításba jöhetnek.

A *személyes tapasztalatok* fontossága azokban az esetekben mutatkozik meg, amikor az emberek mindennapos érzékelései ellentmondásba kerülnek a média által bemutatott vagy a politikusok által sugallt napirenddel, a releváns témák sorrendjével (Zucker 1978; Weaver et al. 1981). Ezekben az esetekben még a legegyoldalúbb médiabefolyás és a legösszehangoltabb politikai sikerpropaganda is eredménytelen lehet, sőt akár tiltakozásokhoz, proteszt hangulat kialakulásához vezethet. A mindennapi tapasztalatok segítik a szereplőket – a politikusokat, a hírszerkesztőket és a választópolgárokat is – abban, hogy értékén tudják kezelni az egyes ügyeket. Gyakran előfordul vezető politikusokkal, de akár meghatározó véleményformálókkal is, hogy „saját körükbe zárva" nem érzékelik a közvélemény valódi hangulatát, rosszul mérik fel, hogy bizonyos álláspontok, kérdések milyen támogatottsággal bírnak. Így lesz a kizárólag belső tanácsadóival és vazallusaival tárgyaló kormányfőkből

gyakran „süket és vak politikus", aki képtelen a saját napirendjét a közvélemény napirendjével összhangba hozni.

Nem minden téma alkalmas azonban arra, hogy a közvélemény saját tapasztalatai alapján formáljon róla véleményt: a költségvetési hiányról vagy a nemzetközi helyzetről kevesek-nek lehet személyes élményük. A szakirodalom azokra az ügyekre, ahol lehetőség van közvetlen érzékelésre – Zucker nyomán – a már említett *áthatóság* kifejezést használja (Zucker 1978). Kutatások bizonyítják, hogy ezekben az ügyekben, mint például a közbiztonság, az életszínvonal vagy az árak alakulása, a média kevésbé képes befolyásolni az emberek véleményét, azaz nem működik olyan erősen az „agenda-setting" hatás. Ellenben az úgynevezett nem átható témák nagyobb valószínűséggel követik a közvéleményben a média mintázatát, hiszen a többség számára a drogkérdés, a nukleáris energia vagy éppen a külpolitika esetében kevesebb esély van a személyes tapasztalatokra. A vizsgálatok egy téma, a munkanélküliség esetében „köztes" helyet és közepesen erős hatást állapítottak meg. Mindezt azzal magyarázták, hogy az emberek egy részének a munkanélküliség személyesen átélt probléma, mások számára azonban ugyanannyira távoli, absztrakt, közvetlenül meg nem ítélhető, mint például az űrkutatás. Előbbi csoport az adott ügy kapcsán értelemszerűen rosszabb, utóbbi jobb alanya a média befolyásoló hatásának (McCombs 2004, 63).

A személyes tapasztalatok témakörén belül érdemes külön megemlíteni a hétköznapi *interperszonális kommunikáció* jelentőségét is (Atwater et al. 1985). A kutatók azt tapasztalták, hogy az egyes témákról folytatott beszélgetések, viták jelentősen képesek csökkenteni a média által sugallt értékelések erejét (Wanta–Wu 1992). Azok a választópolgárok, akik involváltabbak a politikába, többet foglalkoznak az eseményekkel, és gyakrabban társalognak politikai kérdésekről, ellenállóbbak az „agenda-setting" e hatásával szemben – viszont lényegesen gyorsabban reagálnak a politikai napirend tematikai változásá-

ra. A politikáról gyakran beszélgetők tehát a médianapirenden szereplő témákat követik, az azokról kialakított véleményük azonban autonóm módon formálódik.

A napirendre hatással lévő második külső elem, a témák *valódi fontossága* szintén magában hordozza a napirend egyik jellemzőjét, a priorizációt. A napirenden lévő összes téma rendelkezik egy egzakt – bár nem minden esetben könnyen meghatározható – fontossági értékkel, amely az adott ügy napirenden kívüli vagy napirend előtti relevanciáját mutatja. Elképzelhető olyan helyzet, amikor egy „amúgy" súlyos és jelentős kérdés nem lesz része valamelyik napirendi szegmensnek. Számos példa akadt már arra, hogy a média vagy a politikai intézmények nem foglalkoztak a politikai közösség jelene vagy jövője számára meghatározó problémával. Mindez történhet hibás helyzetértékelés vagy szándékos elhallgatás miatt is, a lényeg azonban az, hogy egy ilyen eset a napirendi működés súlyos torzulását, inadekvát voltát mutatja. Ebben a tekintetben a valódi fontosság a napirend normatív mércéjének tekinthető: ugyan nem határozza meg automatikusan az egyes ügyek napirendi helyzetét, de feltétlenül hatással van rá.

Visszatérve a politikai napirend egyes elemeinek ábrázolásához, röviden szeretnék még érvelni a halmazokban való gondolkodás mellett. A halmazok használatának kettős indoka van. Egyrészt – és ez talán a nyomósabb érv – a korábbi napirendi koncepciók úgy mutatták az ügyeket, mint amelyek az egyik napirendről a másikra kerülnek át, holott a valóságban az újabb napirendre kerülés nem jelent minden esetben „átlépést", a téma párhuzamosan több (kettő vagy három) napirenden is szerepelhet. Attól, hogy a média és a közvélemény fontosnak találja azt a témát, amelyről a miniszterelnök hetek óta beszél, az ügy még nem kerül le a politikus napirendjéről. Ha a híradó szerkesztői azt látják, hogy a nézőket érdekli egy téma, nem nyúlnak rögtön más ügy után. Attól, hogy a lakosság problémáival végre elkezd foglalkozni a politika, a kérdés nem lesz

kevésbé fontos a közvélemény számára. Éppen ellenkezőleg, egy másik napirendre való kerülés még inkább megerősítheti az adott téma helyzetét az első napirenden. A politikus szívesebben viszi tovább azt a témát, amelyre a média és a közvélemény is felfigyelt. A média előszeretettel foglalkozik olyan ügyekkel, amely a nézők számára is fontos. A politikusok ügybuzgalma pedig egy téma kapcsán a közvéleményt erősítheti meg abban, hogy valóban súlyos az adott probléma.

A halmazokban való ábrázolás tehát a korábbi koncepcióknál szemléletesebben mutathatja az ügyek vándorlását a napirendek között azzal, hogy lehetőséget ad annak demonstrálására: bizonyos témák egyszerre több napirendnek is a részei lehetnek. Másrészt, ezzel összhangban, a politikatudomány számára a három halmaz közös metszete (*„D" jelű metszet)* lehet a legérdekesebb vizsgálati hely, hiszen ide azok az ügyek kerülhetnek, amelyek egy adott időszakban a politikai intézmények és szereplők, valamint a média és a közvélemény figyelmét is felkeltik. Miután ezek a témák bírnak a legnagyobb fontossággal, ezeket tarthatjuk egy adott időszak vezető politikai témáinak.

A halmazokban való gondolkodásnak gyakorlati haszna is lehet. Mind a politikai döntéshozók, mind a média hírszerkesztői számára tanulságos azoknak a témáknak a tanulmányozása, amelyek nem kerültek be a metszetekbe. A politikai pártok érdektelen kezdeményezései örökre megmaradnak a politikai-intézményi napirendet szimbolizáló halmazban. Mint a médiáról szóló részben bemutatom majd: ha a sajtó érdeklődését a témák nem tudják felkelteni, a modern politika jellemzője, a konstrukció és a közvetítés sajátosságai miatt kevés esélyük – de természetesen nem nulla! – van eljutni a közvéleményhez. Leszámítva a választók személyes tapasztalatait és a politikai erők által folytatott úgynevezett munkaintenzív, „door-to-door" kampányt, amikor a pártok személyesen próbálják meggyőzni a választókat, a politikai erők a közvetítő eszközön keresztül

juthatnak el a közvéleményhez. Ha ügyeik, témáik nagy többsége saját halmazuk foglya marad, politikai sikerességük kerülhet veszélybe.

Érdekes politikai következményekkel járhat az is, ha sikerül igazolnunk: a közvéleményt foglalkoztató témákról sem a politika, sem a média nem beszél – azaz nem „hallják meg" a társadalmi problémákat. Egy ilyen megállapítás a legitimitást vizsgáló irodalom számára például bizonyíték lehet a demokrácia minőségének, pontosabban egy sajátos „demokratikus deficit" létének a megállapításához. Fontos megjegyezni, hogy egy ehhez hasonló helyzetben nem minden esetben egy adott téma valódi fontossága áll szemben a napirendi helyzettel, az is lehet, hogy a napirend különböző szegmensei értékelik más módon az ügy fontosságát, azaz eltér az ügy expozíciója. Ilyennek számítanak általában a mindennapi élettel kapcsolatos kérdések, amelyeket – gyakran a valódi súlyuktól függetlenül – a közvélemény és a másik két napirend másként értékel. Nem azonos az ilyen szituációkkal az az eset, amikor egy témát, például a környezetszennyezés ügyét, valódi fontosságától eltérően exponál mindhárom napirend.

## *Az „agenda-setting" szintjei*

A napirend(ek) fogalma statikusan, egy adott pillanatra vonatkoztatva is értelmezhető ugyan, lényegesen hasznosabb azonban, ha a napirendi küzdelem folyamat jellegét hangsúlyozzuk, és a napirendet működésében ábrázoljuk. A napirendet meghatározó interakciók, a „dinamikus kölcsönhatások" a változások elemzése révén érthetők meg. Ezt a mechanizmust vizsgálják mindazok a kutatók, akik munkájuk tárgyát az „*agenda-setting*" fogalmával jelölik.

A közpolitikában napirendre vételnek, a médiakutatásokban inkább napirend-meghatározásnak – kijelölésnek vagy – for-

málásnak, a politikatudományban olykor tematizációnak[9] fordított „agenda-setting" állandó, folyamatos versenyt jelent az ügyek között annak érdekében, hogy a média, a közvélemény és a politika figyelmét elnyerjék. Az „agenda-setting" fogalma alatt tehát egy folyamatot értünk, amelynek során egyes ügyek feltűnnek a napirenden – vagy annak valamelyik szegmensében –, mások pedig lekerülnek onnan. Legszemléletesebben talán Pippa Norris és kutatótársai ragadták meg a hatásmechanizmus lényegét, felhasználván a már korábban említett fontosság fogalmát: értelmezésükben az „agenda-setting" *„a fontosság átvitele egyes ügyekben egyik napirendről a másikra, nem pedig a vélemények meghatározása"* (Norris et al. 1999, 68).

Norrisék meghatározásának első elemével („fontosság átvitele") kapcsolatban konszenzus van a napirend kutatói között, a második elem („vélemények meghatározása") azonban már viták tárgya. Mint a későbbiekben látni fogjuk, a klasszikus napirendkutatások akkor váltak el a média hatásait vizsgáló korábbi kutatásoktól, amikor nem az attitűdök megváltoztatását, hanem a téma fontosságának átvitelét feltételezték. Az ekkor megalkotott klasszikus „agenda-setting" fogalom (McCombs–Shaw 1972; McCombs 2004) ugyan nem zárta ki automatikusan a vélemények megváltoztatását, viszont hipotézisként csak annyit állított, hogy az egyik napirendi fontosság átvihető egy másik napirendre.

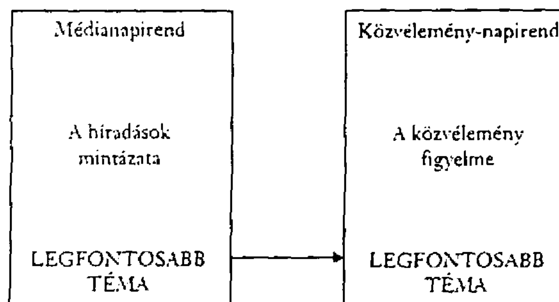
A *fontosság átvitele* („transfer of issue salience") tehát arra utal, hogy az adott téma az egyik napirendről átkerül a másikra, azaz exponálódik, és – miközben átlépi az ingerküszöböt – ele-

[9] Az angol nyelv nem ismer hasonló kifejezést, a németben megtalálható a „Thematisierung", ám a legtöbb német munka szintén az eredeti angol fogalmat használja. Tamás Pál a tematizációról írott munkájában így fogalmaz: „Az agenda-setting fogalmát legjobban talán a »média témakialakító és témastrukturáló funkciója« kifejezéssel adhatnánk vissza; itt azonban tematizációként beszélünk róla". (Tamás 1999, 139). A továbbiakban e munkában a félreértelmezések elkerülése érdekében az eredeti, angol „agenda-setting" elnevezést használom.

get tesz az adott napirend szelekciós mechanizmusainak. Ilyen transzformáció elméletileg mindhárom napirendi komponens között elképzelhető. Amikor az „agenda-setting" hatást vizsgáljuk, arra figyelünk, hogy az egyik napirenden való megjelenés befolyásolja-e az adott téma esélyét arra, hogy egy másik napirendre kerüljön. Ha létezik ilyen hatás, akkor empirikus módon igazolható, hogy például a média napirendjén való megjelenés segíti egy adott téma fontosságának emelkedését a közvélemény gondolkodásában *(3. ábra)* – vagy esetleg fordítva. Az „agenda-setting" más napirendek között is hasonló módon működik, és lényege a fontosság átvitele marad. A napirendi kapcsolódások alapján a szakirodalom a hatásnak több formáját ismeri, a legfontosabbakat irányuk alapján a média, a közvélemény és a politika „agenda-setting" hatásának nevezzük.

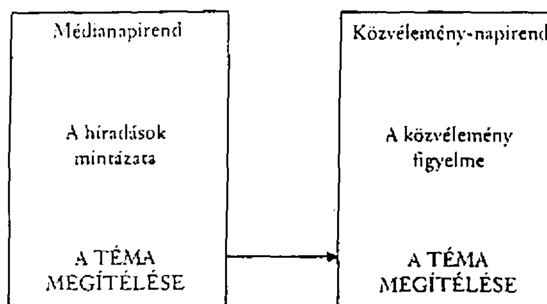
A napirendkutatások második hulláma a huszadik század végén – a huszonegyedik század elején egyre gyakrabban kérdőjelezi meg azt a szűkítést, amelyet a fontosság átvitelének megfogalmazása kapcsán az első kutatások megtettek. A hatvanas években a vizsgálatok elindításában is élen járó Maxwell

*3. ábra.* Az „agenda-setting" első szintje a média és a közvélemény napirendje között




*Forrás:* McCombs 2004, 5

*4. ábra.* Az „agenda-setting" második szintje a média és a közvélemény napirendje között




*Forrás:* McCombs 2004, 71

McCombs és társai újabb írásaikban már az *„agenda-setting" második szintjéről* (máshol: dimenziójáról, szakaszáról) beszélnek (Ghanem 1997; McCombs–Estrada 1997; McCombs 2004). E koncepció értelmében nem kizárólag a fontosság átvitele feltételezhető, hanem az is, hogy az objektumokkal (témákkal) együtt a velük kapcsolatos attribútumok, jellemzők is átkerülhetnek egyik napirendről a másikra. Az előző példánknál maradva a második szint azt feltételezi, hogy a híradásokban megjelenő vélemények is átkerülnek a választók fejébe *(4. ábra)*. Ilyenek lehetnek a jelöltekkel kapcsolatos imázselemek (King 1997; Golan–Wanta 2001; Kiousis–McCombs 2004; Kiousis et al. 1999; Petrocik 1997); az egyes ügyekben elfoglalt álláspontok (Tedesco 2001; Wanta et al. 2004), megoldási lehetőségek; a problémák okai stb.

Amennyiben elfogadjuk – miként az ilyen hatásokat kimutató kutatások állítják –, hogy az „agenda-setting" az ügyek jellemzőinek átvitelét is magában foglalja, a „miről gondolkodjunk?" (Cohen 1963) mellett a „hogyan gondolkodjunk?" is részévé válhat a napirendi paradigmának. Ekkor pedig jogosan merülhet fel – véli McCombs –, hogy vajon a „mit gondoljunk

róla?" nem lehet-e a hatásmechanizmus része (McCombs–Estrada 1997, 240; McCombs 2004, 71). Ezzel a felvetéssel – mint látni fogjuk – a napirendkutatások visszatérnek a következő fejezetben bemutatott befogadóvizsgálatokhoz: kérdésük már nemcsak a kognitív elemekre, hanem a viselkedésre is irányul.

Az „agenda-setting" kapcsán két kérdés lehet még különösen érdekes: egyrészt, hogy mekkora a napirendi tér, másrészt pedig, hogy mennyi idő, időkülönbözet („time lag") után kezdenek hatni a témák. A vizsgálatok többsége amellett érvel, hogy a napirendi helyért folytatott küzdelem az egyes témák között is megragadható, az ügyeknek egy korlátozott, limitált napirendi téren kell osztozniuk. Az egyes napirendek befogadóképessége eltérő, de az könnyen belátható, hogy mind a média hírkerete (lapok oldalai, híradók ideje, de még bizonyos tekintetben az internetes hírtartalom is), mind a politika hordozóképessége (parlament, kormány, egyes szereplők), mind pedig a közvélemény felvevőképessége korlátozott. Érdekes kutatások folytak annak kiderítésére, hogy vajon hány fontos ügy „fér el" az emberek gondolkodásában: egyesek 7 +/– 2, mások 2–6 vezető témának való „férőhelyről" számoltak be (McCombs 2004, 38).

Bárhogy is van, ebben az értelmezésben – a játékelmélet fogalmait használva – a napirendi harc *zéró összegű játékként* írható le: a hely és az idő a napirenden szűkös, a napirendek „hordozókapacitása" korlátozott (Hilgartner–Bosk 1988). A zéró összegű játék fogalma mellett érvelő Jian-Hua Zhu azt találta, hogy az egyik ügy jelentőségének növekedése minden esetben egy másik ügy jelentőségének csökkenését hozza magával[10] (Zhu 1992). Vannak azonban olyan munkák, amelyek úgy gondolják, hogy bizonyos témák akár segíthetnek is mások napi-

[10] A szerző három ügyet – szövetségi költségvetési hiány, Öböl-háború és a recesszió – vizsgált 1990 júniusa és 1991 áprilisa között a közvélemény napirendjén.

rendre kerülésében. Az ilyen témákat a *kapcsolódó ügy* („related issue") fogalmával jelölik. Amikor például 1994–1995-ben nagy nyilvánosságot kapott az USA-ban a gyilkossággal vádolt O. J. Simpson bírósági tárgyalása, az ügy kapcsán érintett szakpolitikai kérdésekre (büntetőjog, kisebbségek) is nagyobb figyelem irányult (Miller–Krosnick 1997, 261).

Az *időkülönbözet* kutatásai – mint a *3. fejezetben* látni fogjuk – egészen eltérő eredményekre jutottak, mind a politika és a közvélemény, mind pedig a média és a politika relációjában. Ha minden helyzetre alkalmazható törvényszerűségek nem is állapíthatók meg, néhány olyan mechanizmus megfogalmazható, amely általában érvényesül (Walgrave et al. 2004, 17). Az időkülönbözetet befolyásoló elem lehet a választási időszak: a kampányok idején a politikai témák nagyobb eséllyel fejtik ki hatásukat. Különbségek adódhatnak az egyes kormányok eltérő működési jellemzőiből, akár az általuk felvetett témák, akár a napirendet formáló képességeik okán. Egy adott ügy esetében a döntéshozatal szakaszai is eltérő hatást indukálhatnak, a tapasztalatok szerint az eljárás kezdetén alacsonyabb, a végén nagyobb a hatóerő. A politikai szezon – éppen a zéró összeg miatt – szintén befolyásoló elem: jelentős politikai témák uralma idején egy új ügy nehezebben, uborkaszezonban könnyebben törhet be a napirend(ek)re. Továbbá itt is megismételhető: a hatás sokkal jelentősebb, ha valamilyen drámai esemény irányítja az adott kérdésre a figyelmet.

Egy kutatás az 1996-os amerikai elnökválasztás során internetes fórumok vizsgálata alapján arra a következtetésre jutott, hogy a közéleti vitatkozás e formáját használók napirend-érzékelése lényegesen gyorsabb, mint azoké, akik kevésbé involváltak a politikába (Roberts et al. 2002). Egy másik vizsgálat összesen 11 téma hatását kutatta különböző médiumok esetében (Wanta–Hu 1994). A szerzők megállapítása szerint a televíziók esetében a leggyorsabb, de egyben a legkevésbé tartós a hatás: már egy hét után megjelenik, de nyolc hetet követően el-

tűnik a korreláció. Ezzel szemben a hetilapok esetében mérhető a leglassabb, a legkevésbé egyértelmű, de 26 hétig érvényes hatás (*2. táblázat*).

*2. táblázat.* A megjelenés és az eltűnés ideje az „agenda-setting" hatás esetében

| A hírműfaj | Időkülönbözet (hét) | A maximális korreláció | A hatás eltűnése (hét) |
|---|---|---|---|
| Országos televízió | 1 | +0,92 | 8 |
| Helyi televízió | 2 | +0,91 | 12 |
| Regionális napilap | 3 | +0,88 | 26 |
| Helyi napilap | 4 | +0,60 | 26 |
| Hetilap | 8 | +0,58 | 26 |

*Forrás:* Wanta–Hu 1994

Az „agenda-setting" fogalma kapcsán érdemes még megemlíteni, hogy néhány szerző ettől eltérően használja az „*agenda-building*" kifejezést: értelmezésükben az „agenda-building" nem azt írja le, hogy miképpen hat az egyik napirend a másikra, hanem azt, hogy miképpen jön létre egy adott napirend. Mazzoleni szerint a „building" fogalma – a „setting"-gel szemben – rendszerre vonatkozó természetű (Mazzoleni 2002, 85). A napirendi irodalom többsége azonban ezt a megkülönböztetést nem fogadja el, s mindhárom napirend esetében az „agenda-setting" fogalmát[11] használja. Jelen munka különbséget tesz a kutatási irányok kapcsán a hatásokra irányuló és az egyes napirendeket leíró vizsgálatok között, azaz ebben az értelemben alkalmazza a „setting" és a „building" megkülönböztetését.

[11] Hasonlóan vélekednek közpolitikai szerzők is, akik az „agenda-setting" fogalmát használják a kormányzat figyelmébe kerülő ügyek kapcsán (Howlett–Ramesh 1995, 11).

*Az „agenda-setting" irányai*

A három napirend leírása kapcsán már feltételeztük, hogy az ügyek folyamatosan mozognak, azaz átkerülnek egyik napirendről a másikra, illetve az egyik napirenden való jelenlétük mellett egy másikon is feltűnnek. A napirendkutatások fő árama pontosan ezzel a kérdéssel foglalkozik: miért, hogyan, milyen hatásokra vándorolnak az ügyek, vannak-e általános szabályai az „agenda-setting" hatásnak? A nemzetközi kutatási eredményekkel majd a *3. fejezet* foglalkozik részletesen. Egyelőre elégedjünk meg azzal, hogy az *elméletileg* létező irányokat feltérképezzük, illetve néhány hipotézist megfogalmazunk ezek fontosságával, gyakoriságával kapcsolatban.

Az egyes ügyek elméletileg létező összes vándorlási irányát – a halmazok közötti mozgás bemutatásával – az *1. ábrán* már jeleztem. A potenciális mozgásirányok egyike-másika azonban legfeljebb elméleti lehetőség, gyakorlati megjelenésükre egyáltalán nem – vagy csak ritkán – találunk példát.

Ha elfogadjuk a modern politikai kommunikációban a közvetítés fontosságát, és a média fogalmát nem kitágítva, hanem a hagyományos tömegkommunikációs eszközökre fókuszálva értelmezzük (lásd később a *2. fejezetben*), mindebből az következik, hogy feltételezzük: a második és a harmadik halmaz közötti metszet (*„C" jelű metszet*) a valóságban csaknem üres. Néhány kivételt (a médiumok által nem exponált szakpolitikai döntések, személyes tapasztalatok) leszámítva nehezen képzelhető el olyan téma, amely előbb-utóbb nem kerül a média napirendjére, ám a politikusok és a közvélemény érdeklődésére egyaránt számot tart. A második és a harmadik halmaz közötti út tehát nem túlságosan forgalmas, plurális politikai rendszerekben[12] kevés példát hozhatunk olyan témákra, amelyek a po-

[12] Antidemokratikus politikai rendszerekben természetesen elképzelhető, hogy a központilag irányított média szándékosan nem számol be olyan eseményekről

litika ⇒ közvélemény vagy a közvélemény ⇒ politika utat járták be. Ha mégis példát keresünk, szinte kizárólag olyan eseteket tudunk felsorolni, amelyeknél ezek a vándorlások végül a média napirendjére – azaz a „D" jelű metszetbe – való kerülést jelentették. Politikusok kísérletet tehetnek arra, hogy rendezvényeken, országjárásokon hívják fel a közvélemény figyelmét bizonyos kérdésekre. Akadhatnak továbbá olyan politikai döntések, amelyek alapvetően érintik az emberek mindennapjait, foglalkoztatják a közvéleményt. Ilyenkor egy adott ügy útja a második halmazból a „C" jelű metszetbe vezet. Azt állítom azonban, hogy ebben a metszetben az ügyek többsége csak átutazó. Amennyiben ugyanis a politika sikerrel jár, és olyan üzeneteket fogalmaz meg, vagy olyan döntéseket hoz, amelyek a média kikerülésével is eljutnak a közönséghez, a közvélemény érdeklődése az esetek többségében együtt jár a médiába való kerüléssel is, hiszen a sajtó fontosnak érzi majd, hogy az embereket érdeklő ügyekről beszámoljon. A tapasztalatok szerint ez az útvonal legfeljebb a média lassúságából, gyenge reakcióidejéből következő késés: fő szabályként a médianapirend ilyen esetekben együtt vagy előbb reagál, mint a közvélemény napirendje.

Ugyanez fordítva: a közvélemény számára fontos kérdések esetében megtörténhet, hogy azokat előbb a politikai szereplők karolják fel – ám a második számú halmazba való bekerülés itt is végül a „D" jelű metszethez vezető út köztes állomását jelenti. Nem állítom, hogy nem akad példa olyan témára, amely megáll a „C" jelű metszetben, ám ez a megoldás a napirendi logikának ellentmond, és legfeljebb a média diszfunkcionális működését mutatja, semmint az adott napirendi irány fontosságát. A „C" jelű metszet jelentéktelenségének tézisével azt a hipotézist is megfogalmazom egyben, hogy a „fontos ügyek"

---

vagy témákról, amelyek a közvéleményt és a politikai elit egy részét foglalkoztatják.

keresésénél a média kulcsszereplő: ha egy ügy a másik két halmaz közös metszetében megjelenik, elképzelésem szerint a média szinte automatikusan felfigyel rá.

De vajon csak a média sajátossága lenne ez a feltételezett „rákapcsolódás"? Gondoljuk meg, nem ugyanez történik azokkal a kérdésekkel is, amelyek az „A" vagy a „B" jelű metszetbe már eljutottak? Hipotézisem szerint nem. A média elsődleges szelekciós sajátossága ugyanis éppen az, hogy azokról a témákról feltétlenül beszámol, amelyek más napirendeken is megjelennek, azaz a politikai szereplők és a közvélemény számára egyaránt fontosak. Ebben az értelemben a média szelekciója követi a másik két napirendet, különösen azok közös elemeit. Ugyanez azonban nem mondható el sem a politikai-intézményi napirendről, sem a közvélemény napirendjéről. Természetesen a politikusokat is foglalkoztatja, hogy miről beszél a média, és mit tartanak fontosnak az emberek, mint ahogy a közvéleményre is hatással van az, hogy mivel foglalkozik a politika és a média. Az automatizmus azonban itt kevésbé egyértelmű. Amíg a médiánál elsődleges szelekciós elv a más napirendek számára fontos témák bemutatása, ez a másik két napirend esetében csak az egyik szempont. A politikai-intézményi napirenden pártérdekek vagy megoldandó problémák feltételezésem szerint erősebben szelektálnak, míg a közvélemény érzékenyebb a mindennapi élet számára fontos kérdésekre.

Mindaz, amit a lehetséges hatások kapcsán eddig elmondtam, feltételezés. Még pontosabban: kutatói hipotézis, amely segít abban, hogy válasszunk a vizsgálati területek közül, hogy kutatási irányokat és célokat fogalmazzunk meg. A szakirodalomban nagyon kevés példa akad arra, hogy egy kutatás az összes lehetséges hatásmechanizmust vizsgálja, a szerzők általában előzetesen szelektálnak a lehetőségek közül. A *3. fejezet* majd részletesen bemutatja a nemzetközi tapasztalatokat, amelyek azt mutatják, hogy a médianapirend vizsgálata valóban ki-

emelkedő – de nem kizárólagos – jelentőségű. Állításom egyben azt is magában foglalja, hogy a média esetében kevés az önálló témafelvető erő: a média gyakrabban követi a másik két napirendet, még akkor is, ha a hírek közötti fontosság szelekciójában már önálló, autonóm szempontjai vannak. A média azonban a politikusoknál és a közvéleménynél sokkal kevesebb hírt „talál ki", az általa exponált ügyek már valamelyik napirenden valamilyen fontossággal jelen vannak. A média expozíciója abban segítheti ezeket az ügyeket, hogy a másik két napirenden jelentősebb szerepet kaphassanak. Ha a politikusok egy adott ügyben megszólalnak vagy döntenek, és az a téma vezető hírré válik, a jövőben is nagyobb kedvvel foglalkoznak vele. Ha az embereket amúgy is érintő vagy érdeklő téma a médiában is szerepel, a fontossága a közvéleményben is emelkedhet. Ebben az értelemben látom a leghasznosabbnak az „agenda-setting" hatásnak, a „fontosság átvitelének" a kutatását, miközben természetesen tisztában vagyok azzal, hogy akadnak olyan ügyek is, amelyek úgy kerülnek fel az egyik napirendre – és aztán onnan át egy másikra –, hogy korábban semmilyen előzményük nem volt.

A politikatudomány számára hasznos vizsgálódási terepet kínáló témák többségének jellemző útja minden bizonnyal a politika halmazából indul, és a média halmaz érintésével juthat el a közvéleményhez, azaz a három halmaz közös metszetébe. A jellemző út tehát a politika ⇒ média (⇒ közvélemény), illetve időnként a (⇒ közvélemény) politika ⇒ média (⇒ közvélemény) formulákban adható meg.

Mindezzel azt is állítom egyben – s ez a későbbi módszertani részek kapcsán is fontos lehet –, hogy *a média napirendjének ismerete adhatja meg számunkra talán a legnagyobb arányban, a legnagyobb biztonsággal azokat a témákat, amelyek feltehetően a három halmaz közös metszetében szerepelnek.* Kisebb mértékben igaz lehet ez az állítás a közvélemény napirendjére, egyáltalán nem igaz azonban a második halmazra. Feltételezésem szerint

ugyanis ott találjuk a legtöbb olyan témát, amelyek nem jutnak el egyetlen metszetbe sem, így vizsgálatuk, számbavételük a leginkább megtévesztő végeredményt adna, ha belőlük a három halmaz közös vezető témáira nézve próbálnánk meg következtetéseket levonni.

## *Framing és priming*

A kutatások egy csoportja – az „agenda-setting" két dimenziójának elválasztásához kapcsolódóan – külön tárgyalja a médiahatások egyes, elkülöníthető csoportjait. Az elképzelés értelmében, mint láttuk, az első hatás maga a fontosság átvitele, azaz a klasszikus „agenda-setting". A második szint már a vélemények megváltoztatásához vezet, amelyben két jelenség, alkalmazott technika különösen fontos lehet.

Az első ezek között az úgynevezett *„priming"* hatás, amely „előhangolásként", „figyelemirányító" képességként értelmezhető (Willnat 1997), és a témák közötti szelekció fontosságára hívja fel a figyelmet. Ha például a média valamely eseményre, témára vagy szereplőre irányítja a figyelmet, ez a kiválasztás, a figyelemnek ez a „vezetése" befolyással lehet a választók vélekedésére is. Kísérleti kutatások és más vizsgálatok több alkalommal igazolták már a „priming" hatás létezését (Iyengar-Kinder 1987). Minél fontosabbnak mutat egy ügyet a média, az annál inkább számíthat arra, hogy a megnövekedett súlya miatt az állampolgári vélekedésekben jelentős szerepet játszik – nagyjából így foglalható össze a jelenség. Itt tehát már nem csupán az adott ügy – mint objektum, mint egy vita léte – kerül át a közvélemény napirendjére, hanem a kiemelés, a prezentáció miatt az ügy jellege (kinek kedvezőbb?) a választói attitűdökre és döntésekre is befolyást gyakorol. A priming hatásra a *3. fejezetben* több esettanulmányt is láthatunk majd.

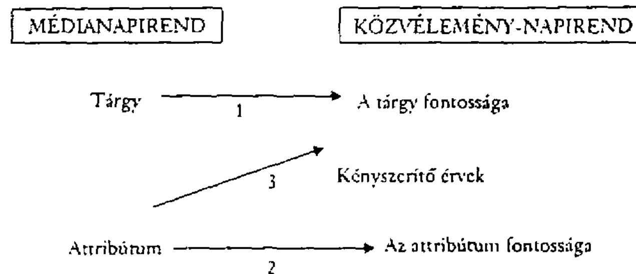
Míg a „priming" az ügyek közötti szelekciót jelenti, a másik

jelenség, a „framing”[13] a már napirendre került ügyek megfogalmazásának, keretbe foglalásának, keretezésének a képessége (Ghanem 1997, 6–7; Reese et al. 2001). A „frame” egy ügy domináns nézőpontjára iránytja a figyelmünket, azaz értelmezi, elmeséli az adott témát. A sikeres „framing” következtében megváltozhat a téma fontosságpercepciója is, alapvetően azonban az ügy megítélését befolyásolja a keretezés. A *3. fejezetben* a kutatási eredmények kapcsán példákkal bizonyítom majd, hogy milyen jelentős szerepe lehet a politikai versenyben annak, ha a politikusok és/vagy a média által kialakított keretben ismeri meg a közvélemény az egyes témákat. A „framing” tehát hasonló módon értelmezhető, mint az „agenda-setting” második szintje: az ügy fontosságával együtt annak jellemzői is – különösen az interpretatív elemek – átkerülnek a választók napirendjére.

A keretbe foglalás egyben *kényszerítő (döntő) érveket* („compelling arguments”) is jelenthet, ahogy erre több kutatás felhívta a figyelmet (McCombs 2004, 93–96). Ha egy ügyet valamilyen keretben tárgyal a média, a témát a közvélemény azon jellemzői alapján ítéli majd meg, amelyek erősebben, hangsúlyosabban szerepelnek a keretben. Ezek a kiemelések kényszerítő érveket jelentenek: a közvélemény ezek alapján dönti el azt, hogy fontosnak, jelentősnek gondolja-e magát a kérdést. A „framing” tehát egy újabb adalékot, útvonalat jelent az „agenda-setting” folyamatban. Míg az első szinten (1) az adott tárgy (téma, kérdés), a másodikon (2) pedig a tárgyhoz kapcsolódó attribútumok, jellemzők fontossága kerül át a másik napirendre, a „framing” kényszerítő érvei a felnagyított attribútumok segítségével a tárgy fontosságának percepciójára hatnak *(5. ábra)*.

[13] A „framing” fogalmát Ervin Goffman (1922–1982) vezette be a tömegkommunikációs szakirodalomba. Goffman, E. 1974: *Frame analysis. An essay on the organization of experience.* New York: Harper and Row. Goffman a „frame”-eket az interpretáció sémáinak nevezte (1974, 21).

*5. ábra.* A kényszerítő érvek szerepe az „agenda-setting" folyamatában




*Forrás:* McCombs 2004, 92

A „framing" és a kényszerítő érvek szerepére az egyik legmeggyőzőbb bizonyítékot egy németországi kutatás szolgáltatta (Schoenbach–Semetko 1992). Az 1990-es német választások alkalmából végzett vizsgálat azt találta, hogy a keletnémet problematika intenzív médiaprezentáció ellenére sem foglalkoztatta a szavazókat. Mindez ellentmondani látszott a tradicionális „agenda-setting" hatás elméletének. Különösen azok ignorálták a témát, akik olyan lapokat olvastak (leginkább a Bild című bulvárlapot), amelyek a két ország integrációjának kérdését pozitív keretben tálalták. Ebben az esetben tehát az optimista tónus kényszerítő érvként hatott a tárgy fontosságára, méghozzá olyan módon, hogy csökkentette a szavazók napirendjén a probléma súlyát.

Érdemes megjegyezni, hogy a „framing" kutatások irodalma messze túlnyúlik a napirendi vizsgálatok körén, megjelenik szociológiai, kommunikációs és nyelvészeti elemzésekben is. A metaforakutatás egyik legismertebb szerzője, a Berkeley Egyetem nyelvészprofesszora a témában kalandozva például úgy véli, hogy a huszonegyedik század elején az amerikai republikánusok sikerének magyarázata eredményesebb keretezési képességükben rejlett: Bush elnök stábja képes volt ellenőrzése alatt tartani a napirendet domináló témakörök (például

a terror elleni küzdelem vagy az adócsökkentés[14]) nyelvezetét, és ezáltal a szerző szerint behozhatatlan versenyelőnyre tett szert a politikai küzdelmekben (Lakoff 2004).

## *A napirendkutatás vizsgálati kérdései*

Az alapfogalmak definiálása és a legfontosabb hipotézisek megfogalmazás után érdemes áttekinteni azokat a vizsgálati kérdéseket, amelyek a napirendkutatások számára kínálkoznak. Mint láthattuk, a politikai napirenden belül három elkülönített elemről (média, pártpolitikai-intézményi-szakpolitikai, közvélemény), külső komponensekről és a közöttük lévő hatásokról beszélhetünk. Ezek alapján világos, hogy a lehetséges kutatási irányok az egyes elemekre vagy a közöttük lévő kapcsolatra (hatásokra) koncentrálhatnak. A nemzetközi napirendkutatásokat a *3. fejezet* tárgyalja részletesen, így az ott bemutatott irányokhoz hozzárendelten vegyük sorra a lehetséges vizsgálati kérdéseket:

1. *A média hatásainak hipotetikus megfogalmazása.*
   - Milyen hatással van a média a politikára?
2. *A közvélemény napirendjének tanulmányozása.*
   - A közvélemény milyen témákra fogékony? Mit tart fontos problémának? Milyen törvényszerűségeket figyelhetünk meg az egyes ügyek közvéleménybeli megítélésében?

[14] A hagyományos és a politikai versenyben az állandó használat miatt neutralizálódott fogalom („tax cut"; adócsökkentés) helyett a republikánusok az eleve pozitív tartalmú és a politikai erők által korábban nem alkalmazott adóenyhítési („tax relief") tervként jelenítették meg javaslataikat. Lakoff szerint hibát követ el az a politikai erő, amely egy ilyen keretezési kísérlet esetén átveszi az ellenfél nyelvi regiszterét, mert a csatában eleve vesztésre van ítélve. A szerző szerint a politikai siker útja az önálló „framing"-en keresztül vezet.

3. *A médianapirend és a közvélemény-napirend közötti kapcsolat keresése, az „agenda-setting" hatás.*
- Hogyan hat a médianapirend a közvélemény napirendjére?
- Mennyi ideig maradnak a témák a napirenden? Mennyi idő alatt jutnak el a közvéleményhez, mennyi ideig hagynak nyomot az emlékezetben?

4. *A médianapirend vizsgálata.*
- Milyen témáknak van nagyobb esélyük bekerülni a média napirendjére? Milyen típusú témák nem jutnak el oda?
- Hogyan befolyásolják a szerkesztőségek szelekciós mechanizmusai a média napirendjét? Ezek a szelekciós mechanizmusok hogyan jellemezhetők? Politikai vagy szakmai racionalitás működik a folyamat során?
- Hogyan hat a tabloidizáció a napirendre? Mennyiben számítanak a látványelemek?

5. *A valódi fontosság hatása a napirendre.*
- Mi az összefüggés a témák valódi fontossága és napirendi jelenlétük között?

6. *A szakpolitikai napirend vizsgálata.*
- Milyen témák esetében van nagyobb esély szakpolitikai változásokra? Mennyiben számít a szakpolitikai fontosság az ügyek napirendre kerülésekor?
- Hogyan formálódik a szakpolitikai napirend? Mi van rá hatással? A szakpolitikai napirend követi-e a többi napirendet?
- Miben különbözik az egyes politikai erők szakpolitikai napirendje?

7. *A politika és a média közötti kapcsolat keresése.*
- Milyen kapcsolat van a média és a politika között? A média egyszerűen követi a politika napirendjét, vagy éppen ellenkezőleg, a média van hatással a politikai napirendre?
- A pártok milyen típusú témákat kezdeményeznek, milyen, a média által bemutatott témákban szólalnak meg? Mennyire sikeresek a napirend kontrolljában?

8. *A politikai napirenden belüli hatások komplex vizsgálata.*
- Mi a kapcsolat, a hatásmechanizmus az egyes napirendi elemek között? Hol és hogyan működik az „agenda-setting" hatás?
- A külső elemek mennyiben befolyásolják a napirendet?
- Megfogalmazhatók-e általános szabályok, mechanizmusok?

## *Módszertani kérdések és perspektívák*

Ha elfogadjuk azt a feltételezést, hogy a politikai napirend fogalma alatt három komponenst, valamint két befolyásoló elemet találunk, akkor első megközelítésben két módszertani kérdés adódik:

1. Hogyan vizsgálhatók az egyes elemek?
2. Hogyan vizsgálható a kapcsolat az egyes elemek között?

Tudjuk, hogy a három napirend más-más módon működik, a nehézséget az jelenti, hogy hol találhatjuk meg azokat az adatokat, amelyek az egyes napirendek tartalmát adják. Egyáltalán nem egyszerű a feladat, egy rosszul megválasztott vizsgálati módszer félrevezető eredményt ad, és a rossz adatokból téves következtetések adódhatnak. A három napirend, a napirendet meghatározó komponensek és a közöttük lévő kapcsolat különböző módszerekkel vizsgálható (Kosicki 1993; Neuendorf 2002). Ezek között van olyan, amelyet nagyobb, másokat kisebb bizonytalansággal használhatunk. Az egyes napirendi elemekhez rendelt legfontosabb módszertani lehetőségeink a következők (az egyes komponensek esetén alkalmazott vizsgálati módszereket és a problémákat a *3. táblázat* foglalja össze).

A *médianapirend* esetében a tartalomelemzési módszerek (Krippendorff 1995) a leghasznosabbak. Ezek a módszerek egy adott dokumentum (újságcikk, televíziós tudósítás stb.) elem-

zésére alkalmasak: akár nyilvánvaló, akár latens jelentések azonosításával. A módszer segítségével lehetőségünk van megállapítani, hogy egyes témák hány alkalommal és milyen tartalommal jelennek meg a média napirendjén. A vizsgálat általában megadott elemek keresésére,[15] csoportosítására, azonosítására, napirendi súlyuk megállapítására vonatkozhat: ezek lehetnek előre megadott témák, az egyedi megjelenésekből kialakított összegző elemek vagy akár szereplőkre vonatkozó adatok és egyéb változók. A médiában közölt tartalmak azonban nem azonos értékűek. A vezércikk és a mínuszos hír nem egyformán hat, sőt még a viziuális elemek mennyiségi és minőségi különbségei is meghatározhatják a hatásfokot. Az elemzésnek tehát pontosan meg kell adnia az egyes elemek értékét, akár olyan módon is, hogy egy bizonyos ingerküszöb megállapításával csak bizonyos helyen szereplő hírekre koncentrál. Nehézséget okozhat a vizsgálatba bevont orgánumok kiválasztása is, a döntéshez pontos ismeretekkel kell rendelkeznünk a médiarendszerről és a médiafogyasztási szokásokról.

A *közvélemény napirendjét* szinte minden vizsgálat közvélemény-kutatási módszerrel vizsgálja. George Gallup klasszikus, elsőként 1935-ben használt, a legfontosabb problémákra utaló kérdésfeltevése[16] óta kutatások sora vizsgálta e módszer alapján a nyilvánosságot. A felmérések nyitott kérdésekkel vagy mérőskálák („rating scale") alkalmazásával dolgoznak. Az „agenda-setting" kutatások klasszikusai (McCombs és Shaw, Funkhouser) már a hetvenes évek elején a fontos ügyekre vonatkozó kérdésekkel vizsgálták a napirendet, és próbálták meg összevetni ezeket az adatokat a média vizsgálata során kapott ered-

[15] A kutatók gyakran különböző indexeket állapítanak vagy találnak meg összefoglaló munkákban (például Los Angeles Times Index), amelyeket megpróbálnak azonositani a napirenden.

[16] „What is the most important problem facing this country today?" A legfontosabb problémákra utaló kérdést a szakirodalom MIP-nek (most important problem) nevezi.

ményekkel. Ez a kutatás nevezhető talán a leginkább egzakt módszertannal rendelkezőnek. Problematikája abban áll, hogy a kapott válaszok gyakran eltérő időben születnek. Ha például nyár végén megkérdezzük az embereket, hogy melyek voltak az évszak legfontosabb témái, feltehetően többen említik a kérdezés időpontjához közelebb álló ügyeket, hiszen a korábbiak már a felejtés homályába vesznek. Az sem egyértelmű, hogy mire irányuljon a kérdés. Az amerikai kutatásokban a legfontosabb problémákra kérdeznek rá, de léteznek olyan vizsgálatok is, amelyek egyenesen az „Ön szerint mi volt egy adott időszak legfontosabb eseménye?" kérdést teszik fel. Alapos elemzést igényel, hogy a kapott válaszok mire elegendőek, vajon valóban az emberek által fontosnak tartott ügyeket látjuk-e majd a válaszokban?

A három napirend közül módszertani szemponból a *párt- és/vagy szakpolitikai napirend* kutatása a legnehezebb feladat. A nehézséget jól mutatja, hogy míg az első két napirend vizsgálata kapcsán nagyon hasonló módszereket követnek a kutatók, e napirendi típus esetén lényegesen több – egymással versengő – eljárás ismert a szakirodalomban. A kiindulópont világos: ha a politikai szereplők szándékaira vagyunk kíváncsiak, meg kell találnunk a kezdeményezéseiket. Vizsgálhatjuk a pártok és a politikusok parlamenti beadványait, a törvényjavaslatokat, a költségvetési prioritásokat, a hivatalos közleményeket. Egy adott parlamenti ciklusban az egyes kérdések tárgyalására fordított idő is egyfajta témasorrendet ad számunkra. Ha kizárólag a szakpolitikai napirendre vagyunk kíváncsiak, némileg könnyebb a dolgunk: elfogadott törvények, rendeletek, költségvetési döntések vizsgálatában megtalálhatjuk a szükséges adatokat. Az egyszerű számolás azonban könnyen félrevezető lehet: az egyes elemek fontosságát valamilyen súlyozással még korrigálnunk kell. Könnyen belátható, hogy egy rendelet és törvény, egy törvényjavaslat és határozati javaslat, egy napirend előtti és utáni felszólalás nem azonos értékű. A kutatói

feladat nehézsége, hogy a vizsgálat a valódi hierarchiának megfelelő értékeket rendelje az egyes elemekhez.

Míg a napirendek kutatásának többé-kevésbé elfogadott módszerei vannak a tudományban, ugyanez a külső tényezők vizsgálatáról már nem mondható el. A *valódi fontosság* („real-world indicator") mérőszámban való kifejezésére kevesen tettek kísérletet, bár elméleti modelljében szinte minden szerző feltünteti ezt az elemet. Akadtak kutatók, akik különböző statisztikai adatok felhasználásával kísérleteztek, ezek a mutatók azonban vita tárgyát képezték. Ha az alkoholizmus vagy a drogkérdés „valódi fontosságát" keressük, megnézhetjük az általuk okozott halálesetek számát – de ha az egyikben kevesebben halnak meg egy adott évben, akkor vajon nyugodt szívvel kijelenthetjük-e, hogy a másik fontosabb probléma? Ráadásul az index évente változhat, ami azonban nem jelenti feltétlenül a valódi fontosság csökkenését/növekedését. Nem kétséges, hogy vannak területek, ahol ezek a próbálkozások eredményre vezethetnek: a gazdasági helyzetet a makrogazdasági mutatók viszonylag pontosan írják le, a bűnözési adatok képesek a kérdés társadalmi súlyának jellemzésére. Ezekben az esetekben a valódi fontosság és a napirendi jelenlét összehasonlítása változásában képes megmutatni, hogy mennyire kongruens a téma kezelése a valódi jelentőségével.

A másik, a napirendre hatást gyakorló külső elem, a *személyes tapasztalatok* és a *„hétköznapi" kommunikáció* is több módon vizsgálható. Kérdőívekkel, mélyinterjúkkal, esettanulmányok (Yin 1994) elemzésével megpróbálhatjuk felderíteni az egyes kérdések megítélését a hétköznapokban, ám a pontos értékelés – azaz annak igazolása, hogy amit kaptunk, az válasz-e a vizsgálati kérdésre – itt is vitatható. Különösen a minőségi vizsgálatokkal kapott eredmények mennyiségben való kifejezése tűnik bonyolult feladatnak, az esetek többségében szerencsésebb megoldásnak tűnik a kifejtés, mint a mérőszámokba foglalás. A kvantifikálásról való lemondás azonban azzal jár, hogy mate-

matikai és statisztikai módszerekkel nem tudunk következtetéseket levonni e külső elem és a napirendek kapcsolatáról.

Mindezek a módszertani kételyek természetesen nem jelentik azt, hogy a külső elemek kutatását figyelmen kívül lehetne hagyni, hiszen mindkét elem létező, feltehetően a szereplők döntéseire hatást gyakorló tényezője a napirend alkotásának. A felismerés fontosságát hangsúlyozom: az elemek akkor is léteznek, ha egyelőre még nem mindegyik esetében találta meg a kutatás mérésükre a legjobb eljárást, a „best practise"-t.

*3. táblázat.* A politikai napirend elemeinek vizsgálati módszerei és a felmerülő problémák

| Elem | Módszer | Problémák |
|---|---|---|
| Médianapirend | Tartalomelemzés | Orgánumok kiválasztása, súlyozás, ingerküszöb |
| Közvélemény-napirend | Közvélemény-kutatás | Kérdés megfogalmazása, válaszadók felejtése |
| Szakpolitikai/pártpolitikai napirend | Tartalomelemzés | Elemek kiválasztása, súlyozás |
| Valódi fontosság | Statisztikai adatok elemzése | Mutatók találása |
| Személyes tapasztalatok | Közvélemény-kutatás, mélyinterjúk, esettanulmány | Hatás kiderítése, értékelés |

A három napirend és a két külső tényező vizsgálata tehát jelentős eltéréseket mutat: mind a módszerek, mind a problémák tekintetében. Ha ilyen nehézségekkel kell számolnunk az egyes elemek vizsgálatakor, értelemszerűen a kapcsolódások, hatások megtalálása sem egyszerű feladat.

A média és a közvélemény közötti „agenda-setting" hatásokat vizsgáló írásokat a szakirodalom az úgynevezett *Acapulco-tipológia*[17]

[17] Az elnevezés a Nemzetközi Kommunikációs Társaságnak a mexikói városban tartott konferenciája után rögzült: itt mutatták be először ezt a koncepciót.

alapján négy csoportba sorolja. Hasonló eljárást alkalmazva a más napirendek közötti kapcsolatok kutatását is tipizálni lehetne, miután azonban a munkák többsége ebbe a tradícióba illeszkedik, a következőkben ezt a felosztást áttekintve beszélünk a lehetséges nézőpontokról.

A csoportosítás a kutatások perspektíváját két dimenzió alapján határozza meg (*4. táblázat*). Egyrészt elválasztja – a figyelem fókuszának függvényében – a teljes napirendre, illetve a napirend egyes elemeire koncentráló vizsgálatokat. Előbbiek a napirenden lévő összes témát bevonják a kutatásba, azaz keresztmetszeti áttekintést adnak (úgynevezett „hierarchy study"), míg utóbbiak kizárólag kiválasztott témák sorsára figyelnek, azaz megközelítésük longitudinális („longitudinal study"). A másik dimenzió azt mutatja meg, hogy az adott ügy közvéleménybeli fontosságának vizsgálatára milyen eljárást alkalmaz a kutatás: átfogóan a teljes népességgel (esetleg nagyobb csoportokkal), vagy kizárólag egyének percepciójával foglalkozik. Előbbi értelemszerűen aggregált adatokra épül, míg utóbbi az egyéntől kapott válaszokat elemzi.

*4. táblázat.* Az Acapulco-tipológia: az „agenda-setting" négy perspektívája

| | | A közvéleménybeli fontosság mérése | |
|---|---|---|---|
| | | Aggregált adatok | Egyéni adatok |
| A figyelem fókusza | Teljes napirend | I. perspektíva<br>verseny<br>(„competition") | II. perspektíva<br>automatizmus<br>(„automaton") |
| | Egyes napirendi elemek | III. perspektíva<br>természetrajz<br>(„natural history") | IV. perspektíva<br>kognitív portré<br>(„cognitive portrait") |

*Forrás:* McCombs 2004, 31

A két dimenzió alapján az „agenda-setting" vizsgálatok négy perspektívába rendezhetők. Az *I. perspektíva* a témák teljességére figyel, méghozzá olyan módon, hogy az adott közösség

napirend-érzékelésére vonatkozó aggregált adatokat dolgoz fel. Ezt a nézőpontot a *verseny* kifejezéssel illeti a tipológia, arra utalva, hogy az ilyen vizsgálatokban az ügyek egymással versengenek a napirenden a figyelemért. A legelső „agenda-setting" kutatás, az úgynevezett Chapel Hill-tanulmány (McCombs–Shaw 1972) ezzel a módszerrel dolgozott, de számos későbbi vizsgálat is ugyanezt alkalmazta.

A *II. perspektíva* szintén az ügyek versenyére fókuszál, ám a napirendi fontosságot nem a teljes populációban, hanem csak a kutatásba bevont egyénekkel kapcsolatban vizsgálja. Az irodalomban kevés példa akad ilyen kutatásra, amelyekről tudunk, azok inkább csak gyenge „agenda-setting" hatást állapítottak meg (McLeod et al. 1974). A perspektíva elnevezése – *automatizmus* – rögtön magyarázattal is szolgálhat az eddigi eredményekre: az ilyen kutatások ugyanis csak akkor járhatnak sikerrel, ha elfogadjuk, hogy a média az egyes emberek napirendjére is olyan ingert jelent, amelyet önműködő módon követ egy meghatározott reakció. E vizsgálatok előfeltevése a médiaelméleteknek ahhoz a csoportjához áll közel, amelyek a média működését és hatását lövedékként vagy injekciós tűként képzelték el (lásd a *2. fejezetben*). A kapott eredmények – a hatás gyakori elmaradásáról – fényes bizonyítékai annak, hogy az „agenda-setting" nem automatizmus: még ha a közvélemény többsége esetében igaz is lehet a média napirend-kijelölő hatása, akkor sem alakítja át automatikusan minden egyén napirendjét.

A *III. perspektíva* visszatér az aggregált adatokhoz, de a figyelem középpontjában már nem a teljes napirend, hanem csak egy – esetleg néhány – téma szerepel. Az ilyen kutatások egyes ügyeket történetiségükben mutatnak be, innen a *természetrajz* vagy *változástörténet* elnevezés. A polgári jogokról (Winter–Eyal 1981), a drogkérdésről (Shoemaker et al. 1989), a környezetvédelemről (Ader 1995) és még számos ügyről készült hasonló nézőpontú, az adott téma két napirenden elfoglalt pozíciójának változását elemző kutatás.

A *IV. perspektíva* megmarad az egyes témáknál, és azokat a vizsgálatba bevont egyének percepciója alapján kutatja. Az ilyen *kognitív portrék* leggyakoribb alkalmazási területét a kísérletek jelentik, amikor manipulált tudósításokat, híreket használva egyének gondolkodásának változását elemzik (Iyengar et al. 1982; Iyengar–Kinder 1987).

Az „agenda-setting" hatás pontos mértékének megállapítására az empirikus kutatások többsége a *korrelációs együtthatót* használja. Az eljárás arra alkalmas, hogy két változó mennyiség (például az adott témáról szóló médiatudósítások aránya és az adott témának a közvélemény által adott fontosságérték) közötti kapcsolatot vizsgálja, azaz a mérőszám a kapcsolat szorosságát jellemzi. A korrelációs értékek –1,0-től (tökéletesen ellentétes kapcsolat) a 0-n keresztül (semmilyen kapcsolat) egészen +1,0-ig (teljes egyezés) tartanak.

## *Politikatudomány és napirendkutatás*

Miután a napirendkutatás értelmezésemben a politikatudomány szerves része, érdemes röviden áttekinteni, hogy miképpen kapcsolódik egy ilyen vizsgálat a diszciplínához. A politikatudomány és a napirendkutatás viszonyát vizsgálva két kérdés lehet különösen érdekes. Egyrészt az, hogy miképpen illeszkedik a kutatás a tudományterület elméleti és módszertani sajátosságaihoz, hogyan hasznosíthatók a politikai tudás megszerzése során a más témák kutatása kapcsán használt elméleti és módszertani alapok. Másrészt pedig, hogy a politikatudomány milyen kutatási irányai számára lehet hasznos a napirendkutatás, azaz hol hasznosulhatnak a vizsgálatok során kapott eredmények a politikatudományban.

Bár a politikatudományban nincs bevett felsorolása az elméleti orientációknak és az alkalmazott módszereknek – sőt gyakran még az is vita tárgya, hogy valami elméletnek vagy

módszernek nevezhető-e –, a legfontosabb elemek minden szerzőnél megtalálhatók (Goodin–Klingemann 1996; Marsh–Stoker 2002; Tóth–Török 2003). Ha elfogadjuk azt az analitikus felosztást, amely a legfontosabb politikatudományi elméleteket alapvetően négy csoportba sorolja – intézményközpontú, pozitív, posztmodern és modellező elméletek (Tóth–Török 2003, 46–48) –, látnunk kell, hogy a napirendkutatás, hasonlóan a legtöbb politikatudományi témához, nem azonosítható egyetlen elméleti orientációval, akkor sem, ha a hatásokat kereső „agenda-setting" kutatások egyértelműen a pozitivista irányzat részeinek tekinthetők. A napirendkutatások és az elméleti orientációk kapcsolatáról ennél pontosabbat csak akkor mondhatunk, ha részletesen megismerkedünk az adott munkával. A politikai napirendről ugyanis akár az institucionalizmus, akár valamilyen pozitív vagy posztmodern elmélet, de akár a racionális választás elmélete keretében is értekezhetünk.

Az egy adott időszakban a politikai viták középpontjában álló témákat megközelíthetjük az *intézményi elrendezés* felől, akár abban az institucionalista hitben is, hogy a politikában, és így a politika vizsgálatánál, az intézmények a legfontosabbak (Lane–Ersson 2000, 9). Ebben az esetben részletesen megvizsgálhatjuk a média szerkezetét, s például annak egyoldalúságával vagy bármilyen más „eseti" elemmel magyarázhatjuk a napirend szerkezetét.[18] Akár még – átértelmezéssel – a neoinstitucionalizmus kulcsszavának tartott „megfelelés logikáját" (March–Olsen 1989) is felfedezhetjük a pártok megváltozott politikai kommunikációjában, s kutatói kapacitásunkat ennek a logikának a megismerésére – amely egyben magyarázatul is szolgál a politikai folyamatokra – irányíthatjuk.

Ha kizárólag empirikus kutatásra szorítkozunk, akkor alap-

[18] Timothy E. Cook könyvében például amellett érvel, hogy a médiát – különösen a hírekkel foglalkozó médiát – is a politikai intézményrendszer részének kell tekintenünk (Cook 1998).

vetően egy *pozitivista*, értékmentes keretben mozgunk. Munkánk alapvetően leíró és elemző jellegű lesz, korrelációkat észlelünk, és ezek alapján teszünk megállapításokat a politikai napirendről – de összegzéseink csak rendkívül óvatos módon terjednek ki a politikai rendszer egészére. A legtöbb napirendkutatás alapvetően ebbe az elméleti és módszertani keretbe ágyazható. A behaviouralista politikatudomány a nyolcvanas évektől kezdődően a média kutatása terén is egyre intenzívebben kezdett foglalkozni a napirend kérdésével. A számos munka közül[19] kiemelkednek Shanto Iyengar – és kutatótársai – később részletesen tárgyalt írásai (Iyengar 1991; Iyengar–Kinder 1987; Iyengar–Peters–Kinder 1982), amelyek azt bizonyították, hogy a média milyen jelentős hatással van a közvéleményre, és a kereskedelmi érdekei hogyan befolyásolják a hírszelekciós mechanizmusokat, végső soron pedig magát a demokratikus rendszert.

Munkánk a politikai napirendről *rendszerelméleti* keretben is tárgyalható. Ez nem csupán a kommunikációelméletre[20] lehet igaz, amely a politikai rendszert eleve kommunikációs áramlatok struktúrájának tartja, hanem akár a strukturalista funkcionalizmusra is. A politika, a média és a közvélemény kapcsolódási pontjainak elemzésekor a rendszerelmélet fogalmai hasznosak lehetnek: a különböző logikák megértésekor a határmegvonódás ténye, a kölcsönös függőség elemzése és a bináris kód megállapítása segítségünkre lehet. A parlamenti logikát a média logikájára cserélő politikus kudarcait a törvényhozásban és sikereit a médiában éppen a két terület sajátos kódrendszere közötti eltérések magyarázhatják meg a legvilágosabban. A rendszerelméleti keret jelentős előnye, hogy témánkat segít elhe-

[19] Lásd ezekről Carmines, Edward G. – Huckfeldt, Robert 1996: Political behavior: An overview. In Goodin–Klingemann, 240–242.

[20] Lásd ehhez Deutsch, Karl 1966: *The nerves of government*. New York: Free Press.

lyezni a politikai rendszer – és így a politikatudomány – egyes elemei között. Akár Gabriel Almond[21] negyedik input funkciójára (politikai kommunikáció), akár az „output" és az „outcome" közötti különbségtételre utalunk (Tóth–Török 2003, 57–58), könnyű észrevennünk az „agenda-setting" és a kommunikáció jelentőségét a politikai rendszer működésében.

A *racionális választás elmélete* keretében sem elképzelhetetlen a politikai napirendről beszélni,[22] bár ebben az esetben is – ha nem is olyan mértékben, mint egy pozitivista elméleti keretnél – le kell mondanunk arról, hogy a napirend működésére nézve általános megállapításokat tegyünk. A napirendi logika – akár a média szelekciós eljárásai, akár a pártok témakijelölő törekvései és küzdelmei – jól modellezhetők. Ha találunk olyan modellt, amely alkalmazható a vizsgált folyamatra, egyben kezünkben is van a megértés kulcsa. Hasonló módon járt el például a korábban már idézett Jian-Hua Zhu, aki az „agenda-setting" folyamatot zéró összegű játékként mutatta be (Zhu 1992).

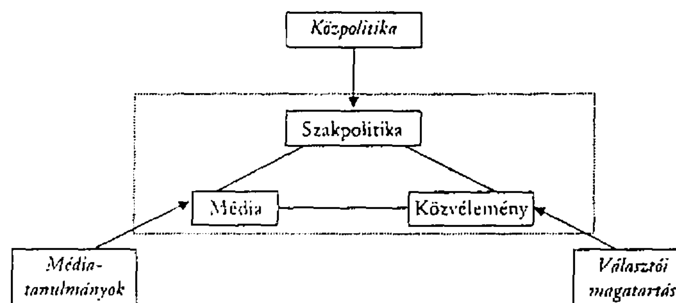
A politikai napirend vizsgálata, gondolhatnánk, bizonyos szempontból talán a posztmodern *diskurzuselméletbez* áll a legközelebb. A diskurzuselmélet[23] elképzelése szerint ugyanis nem létezik „objektív" valóság, minden jelenség az adott társadalom diszkurzív környezetétől függ. Ez képes eldönteni, hogy mi lesz a megítélése az egyes témáknak vagy szereplőknek. Az elmélet – bár néhány alapeleme bevett tétellé vált – azonban

[21] Lásd ehhez Almond, Gabriel 1960: A functional approach to comparative politics. In Almond, G. – Coleman, J. S. (eds.): *The politics of developing areas.* Princeton: University Press; Almond, G. 1965: A developmental approach to political systems. *World Politics*, 2.

[22] Két érdekes kísérlet: Ordeshook, Peter – Schvartz, Thomas 1987: Agendas and the control of political outcomes. *American Political Science Review*, 81, 180–199.; Enelow, James 1981: Saving amendments, killer amendments, and the expected utility theory of sophisticated voting. *Journal of Politics*, 43, 1062–1089.

[23] Lásd ehhez Laclau, Ernesto – Mouffe, Chantal 1985: *Hegemonies and socialist strategy: Towards a radical democratic politics.* London: Verso; Laclau, Ernesto (ed.) 1994: *The making of political identities.* New York–London: Verso.

*6. ábra.* A napirendkutatás határterületei




messze áll a nemzetközi napirendkutatás pozitivista alapokon álló főáramától. A diskurzuselmélet szerint ugyanis – ellentétben az egyedi eseteket empirikusan vizsgáló kutatásoktól – domináns diskurzusrendszerek léteznek, amelyek eleve megszabják az egyes jelenségekkel kapcsolatos politikai vitákat és végső soron magának a témának a megítélését is.

Ha a „hasznosítási pontokat" keressük, azt állíthatjuk, hogy a napirendkutatások alapvetően három politikatudományi területtel állnak rokonságban: a közpolitikával, a médiakutatásokkal és a választói magatartás vizsgálatával. A későbbiekben látni fogjuk, hogy a nemzetközi napirendkutatás nem nevezhető egységesnek, a különböző kutatási tradíciók más-más aldiszciplínákhoz állnak közel, s ez a kapcsolat a témaválasztástól a végkövetkeztetések levonásáig tetten érhető. Akik a médiatanulmányok vizsgálata felől közelítettek a napirendhez, elsősorban a média napirendjére és annak hatására koncentráltak. A politikatudományból érkezőket a szakpolitikai napirend, míg a választói magatartással foglalkozókat a közvélemény napirendje érdekelte leginkább *(6. ábra).*

A határterületek közül az első a *médiatanulmányok*[24] („media

[24] A tudományterület megjelölése nem egyértelmű. Nevezik média-, kommunikáció- és tömegkommunikációs tanulmányoknak is, ráadásul ezek az elnevezé-

studies") összefoglaló névvel jelölt aldiszciplína. Miután a politika témái az esetek többségében a média közvetítésében jutnak el a közvéleményhez, a napirend vizsgálata során – mint ezt a későbbiekben részletesen látni fogjuk – a médiarendszer struktúrájának, szelekciós mechanizmusainak az ismerete kiemelkedő fontosságú. Nem véletlen, hogy a napirendkutatás egyik ága a média- (kommunikációs) tanulmányokból nőtt ki a múlt század hatvanas éveitől kezdődően. Azt megelőzően a kutatások legfontosabb kérdése a tömegkommunikáció és a politikai attitűdök közötti kapcsolat jellegére vonatkozott, s a legtöbb kutatás a média általános hatását kereste a közvéleményben. Innen azonban már csak egy lépés hiányzott ahhoz, hogy a vizsgálódások középpontjába a napirend fogalma kerüljön. A média napirend-kijelölő szerepének kutatása új irányt jelentett, de a két terület közötti kapcsolat és egymásrautaltság értelemszerűen továbbra is megmaradt.

A politikatudomány számára a kapcsolat talán legvilágosabban a *közpolitika* („public policy") felől közelítve érthető meg. A tudományterület irodalma[25] régóta foglalkozik az általában magyarul ebben az esetben napirendre vételnek fordított „agenda-setting" jelenségével. A közpolitika – vagyis a politika folyamatának („policy making", „policy process") – egyes szakaszait vizsgáló szerzők különböző elnevezésekkel illetik azt a periódust, amikor az adott téma a kormányzati döntéshozatal látókörébe kerül,[26] ám abban egyetértenek, hogy a politikai

sek nem is pontosan ugyanazt a területet fedik le. Témánk szempontjából a politikai kommunikációval foglalkozó irodalom a leginkább releváns (lásd Mazzoleni 2002), amely azonban – bár a média kiemelkedő jelentősége miatt több dologban hasonló kérdésekkel foglalkozik – nem pontosan azonos ezzel a területtel.

[25] Lásd ehhez Vass 2003, további irodalmak uo. 524.

[26] Lasswell javaslattételről, Eaton kezdeményezésről beszél (Vass 2003, 515). A kezdeményezést egy összefoglaló munka úgy írja le, mint „döntés a döntésről egy adott területen; másként napirendre vételként ismert" (Hague, Rod – Harrop, Martin – Shaun Breslin 1992: *Comparative government and politics.* London: Macmillan Press, 402.) Lasswell már egy 1949-es munkájában úgy vélte, hogy a folya-

döntéshozatal első fázisa az ügy felmerülésekor kezdődik. A közpolitika arra kíváncsi – és ez a kérdésfeltevés már a napirendkutatás egyik megközelítési lehetőségét jelenti –, hogy vajon hogyan, milyen szereplők befolyásának köszönhetően kerülnek egyes témák a politikai napirendre. A szerzők nagy többsége a kérdés kapcsán megkülönbözteti az általános és a speciális közpolitikai prioritásokat. Míg előbbiek kapcsán a közvélemény, utóbbiak esetében a szakpolitikai közösségek („policy community") döntő fontosságát emelik ki.[27] A közpolitika megközelítésmódja a napirendre vételt illetően többek között abban tér el a klasszikus, pozitivista alapokon álló napirendkutatástól, hogy normatív szempontokat is megjelenít a vizsgálódás során.[28] Arra kíváncsi, hogy vajon megfelelően működik-e az ügyek „becsatornázása", a politika képes-e meghallani a társadalom igényeit, képes-e reagálni a társadalom felől érkező szükségletekre és igényekre. A működőképes folyamatnak ezért a közpolitika irodalmában megvannak az előfeltételei (Vass 2003, 517), mint például a jól elkülöníthető szakpolitikai alternatívák, a szakmailag korrekt médiarendszer, az autonóm érdekszervezetek léte és a participatív elemeket is tartalmazó politikai kultúra. A közpolitika irodalma a napirend meghatározása tekintetében a modernkori politikai rendszerek három típusáról beszél: az államcentrikus, az elitista és a pluralista modellről (Vass 2003, 516). Az ideáltípusok és a politikai valóság viszonyának vizsgálatakor a közpolitika tudománya jó hasznát veheti a napirendkutatás által kialakított módszereknek. Ez a vizsgálódás mutatja meg a legtisztábban a két terület kapcsolódási pontjait: a napirendkutatás alkalmas arra, hogy egy adott időszak vitáiról beszámoljon, de a „kinek a kezében

mat több részre bontható: a forrásra, a tartalomra, a közvetítőre, a befogadóra és a hatásra (Norris et al. 1999, 9).

[27] Lásd Hague–Harrop–Breslin: i. m. 403.

[28] A közpolitikai kutatások legfontosabb megállapításairól: Howlett–Ramesh 1995, 104–121.



van a kontroll?" kérdéséhez már más módszerekre és elméleti ismeretekre is szüksége van. Mint később látni fogjuk, ez a típusú kérdésfeltevés a napirendkutatás klasszikusaitól sem volt idegen, így az ilyen vizsgálódások esetén a két terület – sőt olykor még több aldiszciplína – együttes ismeretanyaga is elengedhetetlen.

A harmadik terület a *választói (szavazói) magatartás vizsgálata* („voting behaviour").[29] Különösen a felmerülő ügyek alapján döntő szavazót feltételező „közgazdasági" vagy „racionális" modell esetén érdekesek a tudományterület számára a napirendkutatás eredményei, a médiahatás keresése a választói döntésekben.[30] Egyáltalán nem mellékes ugyanis a két terület viszonyának elemzésekor, hogy milyen választói magatartást gondolunk általánosnak. Amennyiben erős pártidentifikációt vagy akár osztályszavazást vélünk meghatározónak, a napirend, a média és a kampány szerepét óhatatlanul gyengének értékeljük. Ha viszont azt látjuk, hogy a szavazói kötések gyengébbek, ha a választói döntésekben a szituatív elemeket nagyobbnak gondoljuk, a napirendvizsgálatok rögtön kiemelt jelentőségre tesznek szert ezen a tudományterületen belül is (Popkin 1991; Norris et al. 1999, 2–9). A tematikus szavazóról („isue voting") szóló munkák többsége ugyanis azt állítja, hogy a választói magatartás döntő eleme a szavazói mérlegelés. Ennek a mérlegelésnek és végül a döntésnek az alapját pedig a politikáról szerzett információk jelentik. Leszámítva a mindennapi tapasztalatokat a választók alapvetően közvetett in-

[29] Lásd Tóka Gábor 2003: A szavazói magatartás. In Gallai Sándor – Török Gábor (szerk.): *Politika és politikatudomány*. Budapest: Aula.

[30] Két példa az irodalomból: Miller, William L. 1991: *Media and voters: The audience, content, and influence of press and television at the 1987 general election*. Oxford: Oxford University Press, 200–219.; Page, Benjamin I. – Shapiro, Robert Y. 1992: *The rational public: Fifty years of trends in American's policy preferences*. Chicago: University of Chicago Press, 321–354. A racionális választóról bővebben: Tóka 2003, 467–470.

formációkkal rendelkeznek a politikáról, ez a tudásuk pedig gyakran a napirendet bemutató médiából származik. A két tudományterület kapcsolata itt világosan látható: ha sikerül bemutatni egy adott időszak napirendje és a választói döntések közötti kapcsolatot, akkor mind a napirendkutatás, mind a választói magatartás kutatása tekintetében fontos felfedezést tehetünk.

A három napirend kutatásának háttérelméleteként is szolgáló három aldiszciplína mellett egyéb területeken is hasznosak lehetnek a napirendvizsgálatok. A politikatudomány klasszikus területei közül újabb hármat emelek ki – a politikai marketinget, a politikatörténetet és a demokráciaelméleteket –, hogy igazoljam a kapcsolódási pontok létét.

Az eddig bemutatott aldiszciplínáknál talán kevesebb tudományos háttér és lényegesen nagyobb piacképesség jellemzi az első ilyen kapcsolódási területet, a *politikai marketinget* („political marketing"). A politikusok és témáinak eladása során a tanácsadó nem nélkülözheti azokat az ismereteket, amelyeket a napirendkutatás képes előállítani. Ha a politikai marketing biztos tudással rendelkezik arról, hogy egy adott médiarendszer és választói viselkedés keretei között milyen a napirend szerkezete, mely témáknak és milyen formában van nagyobb esélyük arra, hogy a politikai viták középpontjába kerüljenek, lényegesen könnyebb a politikai cselekvést és kommunikációt megtervezni. Nem véletlen, hogy a legtöbb témával foglalkozó munka hosszabb fejezeteket szentel a politika, a média és a közvélemény kapcsolatrendszerének, valamint a politikai napirend egyes elemeinek a bemutatására.

A napirendkutatások kapcsolódási területe a *politikatörténet* („political history") is lehet. A történettudomány, a történeti kutatások számára ugyanúgy vizsgálati egységet jelentenek az egyes korszakok politikai vitái – azaz a napirenden lévő ügyek –, mint a döntően a jelenkorral foglalkozó politikatudományban. Ha a ma létező politikai rendszerek esetében felismerjük a vita-

témák jelentőségét a politikai elemzésben, miért ne tennénk meg ugyanezt korábbi korszakok esetében is? Ha elfogadjuk, hogy napjaink politikájára az intézmények és a szereplők mellett a témák is jellemzők, ugyanezt kell állítanunk bármely kiválasztott történeti időről és helyről (McCombs 2004, 32–34). A politikatörténet kutatóit ezen felismerés mellett a napirendkutatás azzal is támogathatja, hogy megbízható empirikus módszereivel segít megadni a későbbi történeti leírások és elemzések számára azoknak a témáknak a listáját, amelyek egy adott korszakot jellemeztek.

A kapcsolódási pontok végére maradtak a *demokráciaelméletek* („theories of democracy"). Ezek a munkák – különösen azok, amelyek a demokráciák átalakulásával foglalkoznak – egyre jelentősebb mértékben tárgyalják a média szerepét. A médiának – és közvetett módon a napirend átalakulásának – az egész politikai rendszerre gyakorolt hatásával foglalkozó írások eltérő megállapításokat tesznek a média és a politika kapcsolatáról (Bennett–Entman 2001). Közös kiindulási pontjuk az, hogy a média jelentőségét, szerepét, fontosságát a demokrácia milyensége szempontjából elemzik. Az irodalom legfontosabb tanulságait – miután ezek egy része már a jelen munka közvetlen előzményének, azaz a kutatást megalapozó irodalomnak számít – a következő fejezet ismerteti.

Számos egyéb politikatudományi aldiszciplína meríthet még a napirendkutatás során kapott eredményekből. A pártok kutatása, a politikai kultúra vizsgálata, a gazdaság és politika kapcsolatának elemzése, az érdekegyeztetés és még egyéb területek használhatják vizsgálódásaikban egy adott időszak napirendjének tanulságaira vonatkozó megállapításokat. A fentebb bemutatott területeket azért emeltem ki, mert úgy éreztem, hogy ezek azok a kutatási irányok, ahol a leginkább indokolható a kapcsolat természetessége és fontossága. Állításaimmal azt kívántam bizonyítani, hogy bár a napirendkutatás a politikatudományon kívül is önálló életet élhet, mind elméleti és mód-

szertani alapjait, mind kapcsolódási lehetőségeit tekintve ez a tudományterület tekinthető a természetes közegének.

Az elméleti alapok és a lehetséges kapcsolódási pontok bemutatásának végére érve tekintsük át, hogy meddig jutottunk el eddig a politikai napirend kutatásában. Egyrészt láthattuk, hogy a napirendkutatás több elméleti és módszertani úton is megközelíthető, bár a főáramra az empirikus, pozitivista alapon álló kutatások a jellemzők. Másrészt azt találtuk, hogy a napirend vizsgálata több politikatudományi aldiszciplínával is élő kapcsolatban áll. A kutatások alapvetően három irányból indultak, s az eltérő látásmódokat éppen ez indokolta. Akik a közpolitika felől közelítettek a tárgyhoz, elsősorban a „hogyan és mire reagál a kormány?", a médiatudományoktól elindulók a „mi a média szerepe a folyamatban?", míg a választói magatartás kutatói a „hogyan hat a közvéleményre?" típusú kérdésekre keresték a választ. A politikai napirend kutatásának autonómiáját az adja ezekkel az aldiszciplínákkal szemben, hogy a „mi van a politika napirendjén, miért van ott, és milyen hatást gyakorol?" a központi kérdésük.

# 2. MÉDIA ÉS POLITIKA

A különböző megközelítési lehetőségek, kiindulópontok ellenére a szakirodalom abban egységesnek tekinthető, hogy a napirendkutatások közvetlen előzményének – és a kutatások megkezdése óta a legszorosabb határterületének – a médiatanulmányok nevezhetők. A média azonban egészen különböző irányokból kutatható: a *szociológia* elsősorban szervezetként, a *közgazdaságtan* üzletágként, a *kultúrakutatások* üzenetek megfogalmazójaként tekint rá, a *politikatudomány* a politikai intézményekkel és szereplőkkel való kapcsolatára kíváncsi, míg a *szociálpszichológia* közösségek létrehozójának és hatásokat kifejtő szervezetnek véli (Bogdanor 2001, 671). Tárgyunk szempontjából utóbbi két megközelítés az igazán érdekes: a politikai napirendre fókuszáló klasszikus munkák szerzőinek jelentős része e tudományterületek irányából érkezett, és bár a későbbiekben elvált a diszciplínák útja, az egymásra hatás – fogalmak és módszerek átvétele, eredmények kölcsönös felhasználása – máig megfigyelhető.

A média szerepével, a politikára gyakorolt hatásával foglalkozó írások mára könyvtárnyi irodalommá álltak össze. Az alábbiakban azokat a felismeréseket, vizsgálati kérdéseket, problémákat és kutatási eredményeket foglalom össze, amelyek a média és a politika kapcsolatát nem a pozitivista alapokon álló „agenda-setting" paradigma keretében vizsgáló irodalomban fogalmazódtak meg. Egy napirendkutatásról szóló